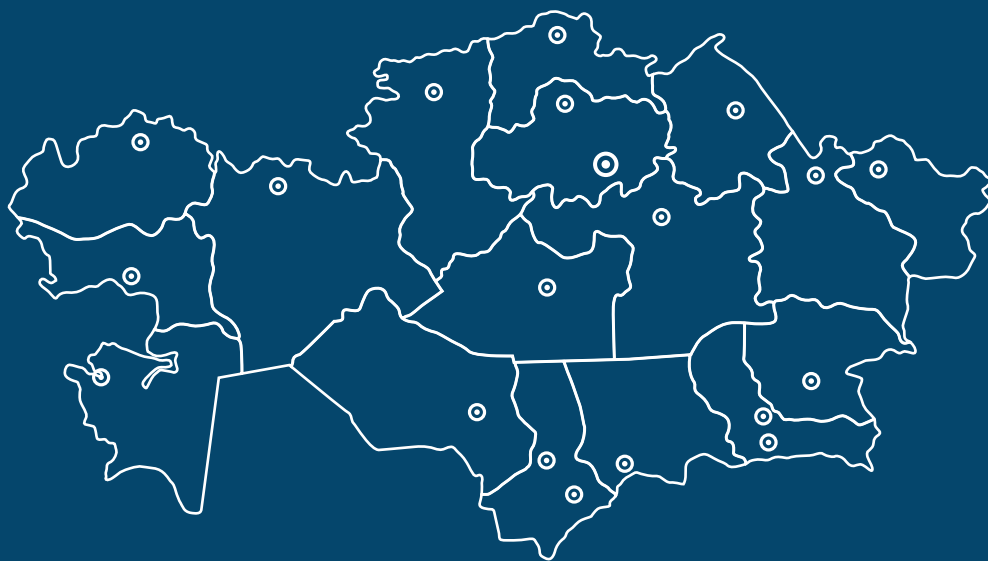




**CENTRAL ASIAN
POLICY STUDIES**



КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМЫ:

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ
И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ**

**АЛМАТЫ
2026**

Документ подготовлен экспертами общественного фонда «**Центр исследования правовой политики**» при финансовой поддержке благотворительного общественного фонда «**CAPS Unlock**» в рамках проекта «**Разработка Концепции реформы местного самоуправления в Казахстане и Кыргызстане**»

Мнения, изложенные в этой публикации, отражают исключительно позицию автора и не представляют институциональную позицию CAPS Unlock или какой-либо организации, с которой аффилирован автор. CAPS Unlock публикует данный материал как вклад в информированную общественную дискуссию. Факт публикации не означает поддержки анализа или выводов, представленных в ней.

АВТОРЫ:



Доктор наук, Давид Шестило

приглашенный профессор кафедры исследований в области надлежащего управления Факультета права и государственного управления Варшавского университета, член коллегии Высшей ревизионной палаты и Совета по государственной службе при премьер-министре; эксперт ОЭСР, Европейского союза и Совета Европы по вопросам реформ государственного управления в странах Западных Балкан, Украине, Молдове и Армении. Эксперт Фонда имени Стефана Батори по вопросам местного управления. Был приглашенным профессором в университетах США, Австрии, Швеции и Португалии.



Димаш Альжанов

политолог, магистр сравнительной политологии (MSc), консультант и международный эксперт по выборам. Политический аналитик миссий БДИПЧ/ОБСЕ по наблюдению за выборами в Молдове, Грузии, Украине, Болгарии, Словении, Мальте и Италии, а также в Боснии и Герцеговине. Руководил проектами по продвижению политических и избирательных реформ в Казахстане. Сфера экспертизы: выборы, избирательные системы, политические партии, местное самоуправление и демократические институты.

РЕДАКТОРЫ:



Мади Омаров

политолог, доктор философии (PhD), эксперт по посткоммунистическому региону, вопросам субнационального управления (Казахстан). Сфера научных и аналитических интересов охватывает демократизацию, политические процессы в посткоммунистических странах, государственное строительство и реформы публичного управления. Выступает публичным комментатором политических процессов в Казахстане.



Дмитрий Нурумов

Старший правовой советник ОФ «Центр исследования правовой политики», к.ю.н., эксперт по вопросам верховенства права.

Шестило, Д., & Альжанов, Д. (2026). *Концепция реформы: децентрализация и развитие территориального самоуправления*. (М. Омаров, & Д. Нурумов, ред.). Центр исследования правовой политики.

СОДЕРЖАНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ	4
РЕКОМЕНДАЦИИ	6
ВВЕДЕНИЕ	12
ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В КОНЦЕПЦИИ	14
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЕЁ ПРЕИМУЩЕСТВА	15
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	19
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО	26
ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ	36
Прямые выборы исполнительных органов самоуправления	36
Избирательная система для представительных органов самоуправления	38
ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ	42
МЕХАНИЗМЫ НАДЗОРА ЗА САМОУПРАВЛЕНИЕМ	48
ФИНАНСОВАЯ АВТОНОМИЯ	51
МЕХАНИЗМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЦЕНТРАЛЬНЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ	59
РЕФЕРЕНДУМЫ И ДРУГИЕ ФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	65
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	66

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ

АИЦ — единое учреждение самоуправления с координаторами

АТЕ — административно-территориальная единица

АЗС — автозаправочная станция

БДИПЧ / ODHR — Бюро по демократическим институтам и правам человека / Office for Democratic Institutions and Human Rights

БК — Бюджетный кодекс Республики Казахстан

ВАП — Высшая аудиторская палата Республики Казахстан

ВП — вспомогательное (административное) подразделение города

ГОЗ — город областного значения

ГРЗ — город республиканского значения

ГЦБ — государственные ценные бумаги

ЕС / EU — Европейский союз / European Union

ИПН — индивидуальный подоходный налог

КПН — корпоративный подоходный налог

МГУиС — местное государственное управление и самоуправление; сокращенное обозначение Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»

ММС — межмуниципальное сотрудничество

МФО — международные финансовые организации

НДС — налог на добавленную стоимость

НДПИ — налог на добычу полезных ископаемых

НК — Налоговый кодекс Республики Казахстан

ОБСЕ / OSCE — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе / Organization for Security and Co-operation in Europe

ОПИ — общераспространенные полезные ископаемые

ОФ — общественный фонд

ОЭСР / OECD — Организация экономического сотрудничества и развития / Organisation for Economic Co-operation and Development

РБ — республиканский бюджет

РК — Республика Казахстан

СНП — самостоятельный населенный пункт

СНР — специальный налоговый режим

США — Соединенные Штаты Америки

СЭР — социально-экономическое развитие

TE — территориальная единица без администрации

ЦИК — Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан

BV — Block Vote — блоковое голосование

CLPR — Closed-List Proportional Representation — пропорциональная система с закрытыми списками

CLPR/MBS — Closed-List Proportional Representation with Majority Bonus System — пропорциональная система с закрытыми списками и мажоритарной премией

DGF — Dotation globale de fonctionnement — глобальная дотация на функционирование

FPTP — First-Past-the-Post — мажоритарная система относительного большинства

LAI — Local Autonomy Index — Индекс местной автономии

LV — Limited Vote — ограниченное голосование

MMP — Mixed-Member Proportional Representation — смешанная пропорциональная избирательная система

NUTS — Nomenclature of Territorial Units for Statistics — единая классификация территориальных единиц для статистики

OLPR — Open-List Proportional Representation — пропорциональная система с открытыми списками

OLPR/MBS — Open-List Proportional Representation with Majority Bonus System — пропорциональная система с открытыми списками и мажоритарной премией

SNTV — Single Non-Transferable Vote — единый непередаваемый голос

STV — Single Transferable Vote — единый передаваемый голос

РЕКОМЕНДАЦИИ

Представленные ниже рекомендации сформулированы по итогам комплексного анализа действующей модели субнационального управления в Республике Казахстан, конституционных и законодательных основ территориального самоуправления, административно-территориального устройства, порядка формирования и распределения полномочий органов управления на местах, механизмов государственного надзора, финансовой автономии, межмуниципального сотрудничества и участия граждан в решении вопросов местного значения. Рекомендации отражают экспертное видение возможных направлений системной децентрализации и развития полноценного регионального и местного самоуправления в Казахстане. В этом смысле предлагаемые рекомендации могут рассматриваться как практическая основа для дальнейшего профессионального, общественного и межведомственного обсуждения с участием государственных органов, представительных и исполнительных органов на местах, экспертного сообщества, гражданского общества и других заинтересованных сторон.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Закрепить организацию публичной власти на основе административной децентрализации и принципа автономии АТЕ местного и регионального самоуправления. Признать муниципалитет основной единицей местного самоуправления, а область основной единицей регионального самоуправления.
2. Гарантировать единицам местного самоуправления право по собственной инициативе и самостоятельно решать любой вопрос, который закон не исключил из их ведения и не закрепил за единицами регионального самоуправления или государством в соответствии с принципом субсидиарности.
3. Закрепить правосубъектность единиц самоуправления как юридических лиц, не входящих в систему органов государственной власти и обладающих собственными полномочиями, имуществом и доходами. Гарантировать, что они самостоятельно определяют свою организационную структуру и приоритеты развития.
4. Институциональная организация единиц самоуправления на региональном и местном уровне должна исключать в законодательстве их иерархическую подчинённость и подотчётность друг другу, а также центральному правительству, его территориальным органам и представителям.
5. Исключить полномочия Президента назначать и отстранять акимов, а также распускать маслихаты при участии органов центральной власти.
6. Закрепить порядок формирования органов местного и регионального самоуправления через прямые выборы (путём всеобщего, равного, свободного, прямого и тайного голосования в порядке, установленном законом) со сроком полномочий 4 года. Ограничить пребывание одного лица в должности акима двумя сроками. Ввести единую дату всеобщих местных выборов без их совмещения с президентскими и парламентскими выборами.
7. Регламентировать в процедуру роспуска органов регионального и местного самоуправления в случаях серьезного нарушения Конституции и законов Парламентом либо по решению суда.
8. Гарантировать единицам самоуправления долю собственных доходов из общегосударственных, которыми они вправе свободно распоряжаться. Установить, что региональные и местные единицы самоуправления могут устанавливать и взимать налоги, а также определять ставки по ним в пределах, указанных законом.
9. Обеспечить единицам самоуправления достаточное и соразмерное финансирование для осуществления возложенных полномочий. Закрепить, что передача новых функций должна сопровождаться передачей соразмерных финансовых ресурсов. Установить механизм бюджетного выравнивания, а также трансфертов и субсидий для единиц с недостаточным уровнем доходов.

10. Государственное управление на территориальном уровне следует заменить государственным надзором через аналог института префекта и ограничить полномочия центрального правительства контролем законности решений органов местного и регионального самоуправления.
11. Закрепить за единицами самоуправления право создавать ассоциации, вступать в межмуниципальное сотрудничество, состоять в международных объединениях органов самоуправления и сотрудничать с зарубежными партнёрами.
12. Гарантировать единицам местного и регионального самоуправления, а также их объединениям право на судебную защиту, включая право обращаться в Конституционный суд в случаях нарушения органами государственной власти их конституционного статуса, прав, автономии, полномочий и имущественных гарантий.
13. Обеспечить право проведения местных референдумов по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих сообществ, по их инициативе, и без ограничений на их назначение со стороны Президента и центральных органов государственной власти.
14. Закрепить в Конституции, что административно-территориальное устройство включает два уровня: региональный с АТЕ в виде областей, и местный с АТЕ в виде муниципалитетов. Также установить в Конституции и законодательстве чёткое разграничение уровней субнационального управления, исключив их объединение под единым понятием «местное».
15. Для регулирования деятельности территориального самоуправления на основе принципов и гарантий, закреплённых в Конституции, следует принять закон о территориальном самоуправлении в Республике Казахстан и гармонизировать остальное законодательство.
16. Наряду с конституционными изменениями рассмотреть возможность присоединения Казахстана к Европейской хартии местного самоуправления.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО

17. Провести функциональный анализ действующей системы административно-территориального устройства; сформировать базу данных о размерах, границах, объектах инфраструктуры и численности населения АТЕ; диагностировать системные проблемы и разработать критерии и сценарии укрупнения АТЕ, включая упразднение промежуточного (районы/ГОЗ) уровня управления; провести моделирование и оценку последствий предлагаемых изменений.
18. При разработке критериев укрупнения городских и сельских муниципалитетов (без учета ГРЗ) учесть ориентир по средней численности населения муниципалитетов на уровне 20–25 тыс. человек.
19. Провести консультации с местными сообществами и разработать механизмы слияния и укрупнения АТЕ с учетом их интересов.
20. Разработать проект реформы административно-территориального устройства, предусматривающий слияние и укрупнение городов областного и районного значения, сельских округов, сел и поселков, и формирование на их основе укрепленных муниципалитетов, функционирующих в рамках двухуровневой системы субнационального управления. Определить этапы и сроки реализации реформы.
21. Рассмотреть целесообразность расширения ГРЗ за счёт ближайших населённых пунктов городского типа, расположенных в зоне их экономического влияния и интегрированных в транспортную сеть. Также возможность реорганизации границ областей, численность населения которых значительно выходит за пределы диапазона 800 тыс.–1,5 млн человек.
22. Учесть в законодательстве формирование на базе городских районов и отдельных сельских населённых пунктов вспомогательных (субмуниципальных) подразделений без статуса АТЕ для оказания содействия городским и сельским муниципалитетам в обслуживании населения и обеспечении отдельных видов публичных услуг.

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

23. Для выборов акимов областей, ГРЗ и городских муниципалитетов с численностью населения более 100 тыс. человек установить мажоритарную систему абсолютного большинства, а для муниципалитетов с меньшей численностью населения мажоритарную систему относительного большинства.
24. Установить, что главы вспомогательных подразделений на уровне городских районов и сельских населённых пунктов назначаются соответствующими акимами города и сельского муниципалитета.
25. Для выборов депутатов маслихатов областей, ГРЗ, городских районов и муниципалитетов с численностью населения более 15 тыс. человек установить пропорциональную избирательную систему с полностью открытыми списками, проходным барьером 3% (для электоральных блоков 5%) и распределением мандатов по методу Сент-Лагю.
26. Установить, что в муниципалитетах с численностью населения менее 15 тыс. человек выборы депутатов маслихатов проводятся по мажоритарной системе относительного большинства.
27. Установить формирование избирательных округов на уровне ГРЗ, городских районов и укрупнённых муниципалитетов по их административным границам; для выборов в областной маслихат предусмотреть деление территории области на несколько избирательных округов.
28. Скорректировать формулу определения числа мест в маслихатах с учётом численности населения и новой структуры административно-территориального устройства и размеров АТЕ; заменить фиксированный верхний порог в 50 мест гибким пределом, устанавливаемым формулой в диапазоне от 7 до 70 мест.
29. Изменить закон о политических партиях в части требований к их регистрации, включая замену обязательного порога в 5 тыс. членов сбором 3 тыс. подписей в поддержку, а также снятие запрета на регистрацию региональных партий и отмену требования о региональном представительстве и регистрации филиалов партии во всех АТЕ первого уровня.
30. Закрепить в Конституции норму о запрете императивного мандата для депутатов парламента и маслихатов. Отменить в законодательстве привязку мандата к членству в политической партии, а также положения, допускающие отзыв депутата и акима политической партией.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

31. Закрепить за маслихатами исключительное право на нормотворчество, а за акимом оставить полномочия по принятию актов исполнительного и индивидуального характера. Согласие акима на решения маслихата по бюджету должно требоваться только в случае увеличения дефицита.
32. Распределить полномочия между акимом и маслихатом в соответствии с моделью сдержек и противовесов, представленной в настоящей концепции (рисунок 12).
33. Исключить проверку актов маслихата со стороны акима. Надзор за законностью актов органов самоуправления возложить на отдельный специализированный орган с правом оспаривания актов исключительно через суд.
34. Создать на уровне областей независимый орган финансового аудита регионального и местного самоуправления. Уполномочить данный орган правом утверждать бюджет самоуправления в части обязательных расходов, если маслихат не утвердил его в установленный законом срок.
35. Определить статус акима исходя из мандата выборного должностного лица и исключить его из сферы действия законодательства о государственной службе.
36. Ввести механизм разрешения споров о полномочиях между органами самоуправления че-

рез юрисдикцию административных судов. Отнести к компетенции Конституционного суда вопрос об отстранении акима за серьёзные нарушения Конституции и законов.

37. Предусмотреть в законе институт отзыва акима избирателями как исключительный инструмент местного сообщества при условии, что процедура инициирования отзыва предусматривает порог не менее 30% избирателей соответствующей административно-территориальной единицы, а отзыв признаётся состоявшимся, если за него подано не менее $\frac{2}{3}$ действительных голосов и при этом число голосов «за» не меньше числа голосов, поданных за акима при его избрании.

38. Отменить в законодательстве полномочие Правительства по определению штатной численности акиматов (постановление № 480). К ведению Правительства отнести рамочное регулирование содействия в найме в исполнительные органы самоуправления на основе квалификационных критериев, разработку норм поведения, определение шкалы заработной платы и антикоррупционных стандартов.

39. Распределить сферы компетенции между уровнями самоуправления в соответствии с принципом субсидиарности и закрепить каждый вид услуг за одним уровнем в целях обеспечения подотчётности и предотвращения дублирования. В случае если компетенция (услуга) разделена между уровнями, определить в законе зоны ответственности каждого уровня, долю финансового бремени каждого уровня и порядок регулирования предоставления соответствующей услуги.

40. При распределении компетенций на муниципальный уровень учесть критерии территориальной близости, доступности и соразмерности предоставляемых услуг зоне охвата АТЕ.

41. Предусмотреть в законе механизм межмуниципального сотрудничества для совместного управления отдельными видами услуг в случаях, когда их оказание отдельными единицами невозможно.

42. Определить статус ГРЗ как особых городских муниципалитетов с полномочиями регионов.

МЕХАНИЗМЫ НАДЗОРА ЗА САМОУПРАВЛЕНИЕМ

43. Создать на уровне областей/ГРЗ институт надзора за органами местного самоуправления, чья деятельность должна ограничиваться проверкой законности их действий и не должна нарушать их автономию в определении направлений политики.

44. Закрепить в законе, что надзорный орган оспаривает акты органов самоуправления исключительно в судебном порядке.

45. Ограничить сферу компетенции надзорного органа руководством или координацией деятельности территориальных органов центрального правительства, координацией мер во время чрезвычайных ситуаций, оказанием отдельных административных услуг от имени министерств или центральных ведомств.

46. Рассмотреть возможность доступа к судебному контролю за решениями территориальных органов самоуправления не только для органов центральной власти, но и для граждан *actio popularis* (народный иск).

ФИНАНСОВАЯ АВТОНОМИЯ

47. Пересмотреть закрытый перечень налогов и платежей в НК (ст. 201), определив категорию местных налогов, вводимых маслихатами областей, ГРЗ и иных муниципалитетов в соответствии с перечнем предельных ставок, установленным законом.

48. Ввести норму в БК о зачислении полного объёма местных налогов в соответствующие бюджеты АТЕ с распространением действия налога в пределах территории АТЕ.

49. Расширить коридор ставок в НК (ст. 582, 600, 602, 726) за счёт повышения верхнего порога, а также расширить перечень налогов, собираемых на местном уровне (включая налог на имущество юридических лиц), и отменить расчётные полномочия центрального правительства по определению ставок.
50. Ввести единый КПН с фиксированной долей регионального и муниципального уровней без деления по видам предпринимательства и установить региональную долю НДС. Зафиксировать доли регионального и муниципального уровней в общегосударственных налогах непосредственно в БК, исключив решения маслихатов или госорганов по ним.
51. Пересмотреть правила предоставления трансфертов, исключив дискреционное распределение со стороны центрального правительства, и ввести модель финансирования на основе блочных грантов.
52. Реформировать механизм бюджетного выравнивания в соответствии с рекомендациями ОЭСР, обеспечив объективность критериев, прозрачность и участие представителей самоуправления через профильную комиссию, с обязательной публикацией, методики, расчетов по каждой единице и размера трансферта.
53. Снять действующие ограничения на прямые межбюджетные отношения (ст. 76.2 БК), обеспечив прямые трансферты из РБ в региональные и местные бюджеты на формальной основе и правилах. Снять ограничения на горизонтальные межбюджетные отношения как необходимое условие для сотрудничества региональных и местных единиц.
54. Изменить методику расчета трансфертов общего характера (ст. 80 БК), установив формулу, основанную на разрыве между стандартными расходными потребностями и налоговой способностью единицы, определяемой на основе объективной налоговой базы с учетом объективных критериев, включая различия в доходах на душу населения, а также демографические и географические особенности.
55. Применять выравнивание в соотношении с ростом доходной базы укрупненных единиц. Установить неполное покрытие выравниваемого разрыва (ориентир 85–95 %) для стимулирования роста доходной базы единиц.
56. Обеспечить доступ областей и муниципалитетов к внутреннему рынку заимствований при соблюдении единых правил, включая потолок заимствований, лимиты расходов на обслуживание долга и прозрачную отчетность.

МЕХАНИЗМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЦЕНТРАЛЬНЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

57. Обеспечить в законодательстве возможность межмуниципального сотрудничества между органами территориального самоуправления путем внедрения различных форм взаимодействия.
58. Создать институциональный механизм для вовлечения представителей территориального самоуправления в национальный законодательный процесс. В частности, это может быть реализовано в форме постоянно действующего консультативного органа, состоящего из представителей центрального правительства и органов самоуправления. Данный орган должен быть наделен полномочиями по рассмотрению всех законодательных и стратегических инициатив, влияющих на деятельность и задачи органов местного самоуправления;
59. Ввести обязательство по проведению консультаций с органами местного самоуправления по законопроектам, в том числе на парламентской стадии законодательной процедуры.

РЕФЕРЕНДУМЫ И ДРУГИЕ ФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

60. Внедрить возможность проведения региональных местных референдумов по вопросам, имеющим важное значение для соответствующих сообществ.
61. Установить общую обязанность по проведению консультаций с гражданами по всем решениям органов самоуправления, предоставив при этом каждому местному сообществу право самостоятельно определять формы и каналы проведения общественных консультаций.
62. Содействовать развитию демократических инноваций в сфере участия общественности (таких как гражданские панели), позволяющих гражданам играть более активную и конструктивную роль в местном самоуправлении.

ВВЕДЕНИЕ

Для субнационального уровня управления в Казахстане характерны высокая степень централизации и зависимость территориальных органов от центрального правительства как в части распределения полномочий, так и в обеспечении ресурсами. В результате управление обширной территорией страны во многом осуществляется через решения центральных органов, которые затем реализуются на уровне областей, районов, городов и сельских округов. В 2020 году была введена выборность местных акимов с перспективой её расширения на уровень районов и городов областного значения до 2025 года. Вместе с тем имеющиеся изменения пока не позволяют сделать однозначный вывод о том, что введение выборности само по себе привело к заметному расширению самостоятельности местного уровня управления или устойчивому повышению качества предоставляемых услуг. Конституционная реформа 2026 года, несмотря на заявленный масштаб не затронула систему территориального управления, сохранив номинальный статус самоуправления без действенных механизмов его реализации. Более того, вопреки первоначальным планам правительства, от выборности акимов второго уровня в полностью отказались.

Многочисленные исследования фиксируют устойчивую связь между децентрализацией и повышением качества публичных услуг, подотчётности органов власти, а также обеспечением устойчивого развития (Faguet, 2014; Bardhan, 2002; Azfar et al., 2018).

Настоящая концепция, в этой связи, содержит системный анализ действующего законодательства и сложившейся модели субнационального управления и направлена на выработку практических рекомендаций по децентрализации и развитию институтов регионального и местного самоуправления в Казахстане. Для диагностики текущего состояния системы управления, в частности, были использованы Европейская хартия местного самоуправления (далее Хартия)¹, индексы, измеряющие уровень и эффективность самоуправления, а также статистические данные и экспертные интервью (методика Harguindéguy et al., 2021)². Основу работы составляют сравнительный анализ, примеры передового опыта стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского союза (ЕС), а также ключевые концепции и принципы, лежащие в основе современных систем территориальной организации управления демократических стран.

Документ предлагает институциональную модель самоуправления, которая обеспечивает право сообществ на участие в ведении публичных дел, их автономию с правовыми гарантиями, а также предусматривает новые подходы к организации административно-территориального устройства и другие новации. Задача концепции состоит не только в предложении целостного видения всем заинтересованным сторонам, но и в инициировании системных реформ по децентрализации и развитию подлинного самоуправления в Казахстане. Необходимо отметить, что в документе понятие автономии используется исключительно в контексте осуществления публичной власти в децентрализованных унитарных государствах, широко представленных среди стран ОЭСР и ЕС.

Документ может быть полезен государственным органам, маслихатам и акиматам, депутатам маслихатов, экспертному сообществу, организациям гражданского общества, международным партнёрам и другим заинтересованным сторонам, вовлечённым в обсуждение вопросов децентрализации, развития регионального и местного самоуправления, совершенствования административно-территориального устройства и повышения эффективности публичного управления на местах. Авторы выражают надежду, что представленные анализ и рекомендации будут

1. См. база договоров Совета Европы. [Европейская хартия местного самоуправления.](#)

2. Для целей исследования было проведено 12 экспертных интервью: с четырьмя депутатами маслихатов областного, городского и районного уровней, двумя представителями органов и институтов местного управления, а также шестью экспертами в области местного самоуправления, государственного управления, бюджетирования и развития гражданского общества. Материалы интервью были обработаны методом направленного качественного контент-анализа (Hsieh & Shannon, 2005) в программе MAXQDA24 с использованием заранее определённой системы кодов.

способствовать профессиональному и конструктивному обсуждению возможных направлений реформирования системы субнационального управления в Республике Казахстан, а также послужат практической основой для разработки последовательных, сбалансированных и реалистичных правовых, институциональных и финансовых решений.



ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В КОНЦЕПЦИИ

Субнациональное управление - система территориального управления, включающая исполнительные и представительные органы ниже центрального правительства, которая может быть организована как на централизованных, так и на децентрализованных началах.

Децентрализация - передача полномочий, ответственности и ресурсов от центрального правительства выборным органам субнационального уровня с определённой степенью автономии; охватывает три взаимосвязанных измерения: политическое, административное и фискальное (OECD, 2019).

Автономия (политическая, административная, фискальная) - способность избирать собственные органы власти, принимать самостоятельные управленческие решения и осуществлять фискальные функции (налогообложение, расходование, заимствование и финансирование) без получения одобрения, согласования или разрешения со стороны другого уровня власти.

Самоуправление - право и реальная способность местных сообществ, сочетая принципы автономии, местной демократии и децентрализации, самостоятельно регулировать и управлять значительной частью публичных дел под свою ответственность (Хартия, ст. 3.1) на региональном и местном уровне.

Принцип субсидиарности - передача полномочий и ресурсов уровню власти, наиболее близкому к гражданам; их передача на иной уровень допустима лишь с учётом объёма и характера задачи, а также требований эффективности и экономии (Хартия, ст. 4.3).

Деконцентрация - перераспределение полномочий по принятию решений между уровнями внутри центрального правительства его территориальными подразделениями.

Территориальные органы центрального правительства - подразделения министерств, ведомства и агентства, размещённые в территориальных единицах, через которые центральное правительство осуществляет свои полномочия, оставаясь в рамках единой административной иерархии.

Административно-территориальная единица - географическая территория, с правовым статусом, пределах которой соответствующий орган наделён полномочиями по принятию управленческих решений.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЕЁ ПРЕИМУЩЕСТВА

Централизация и концентрация власти составляли один из ключевых столпов управления коммунистических режимов после 1945 года. По своей природе эта система не оставляла пространства для подлинной местной автономии и расширения возможностей местных сообществ, даже в странах с богатыми традициями территориального самоуправления. Центральные органы власти занимали вершину административной иерархии, а передача отдельных полномочий на территориальный уровень осуществлялась преимущественно через механизмы деконцентрации, при сохранении жёсткого контроля со стороны центра.

Демократические трансформации конца 80-х и начала 90-х годов прошлого века создали базовые предпосылки для перехода к восстановлению или внедрению автономных органов местной власти и усилению роли местных сообществ. Децентрализация рассматривалась не только как неизбежный элемент демократических преобразований, но и как фактор, способствующий экономическому росту и повышению эффективности государственного управления.

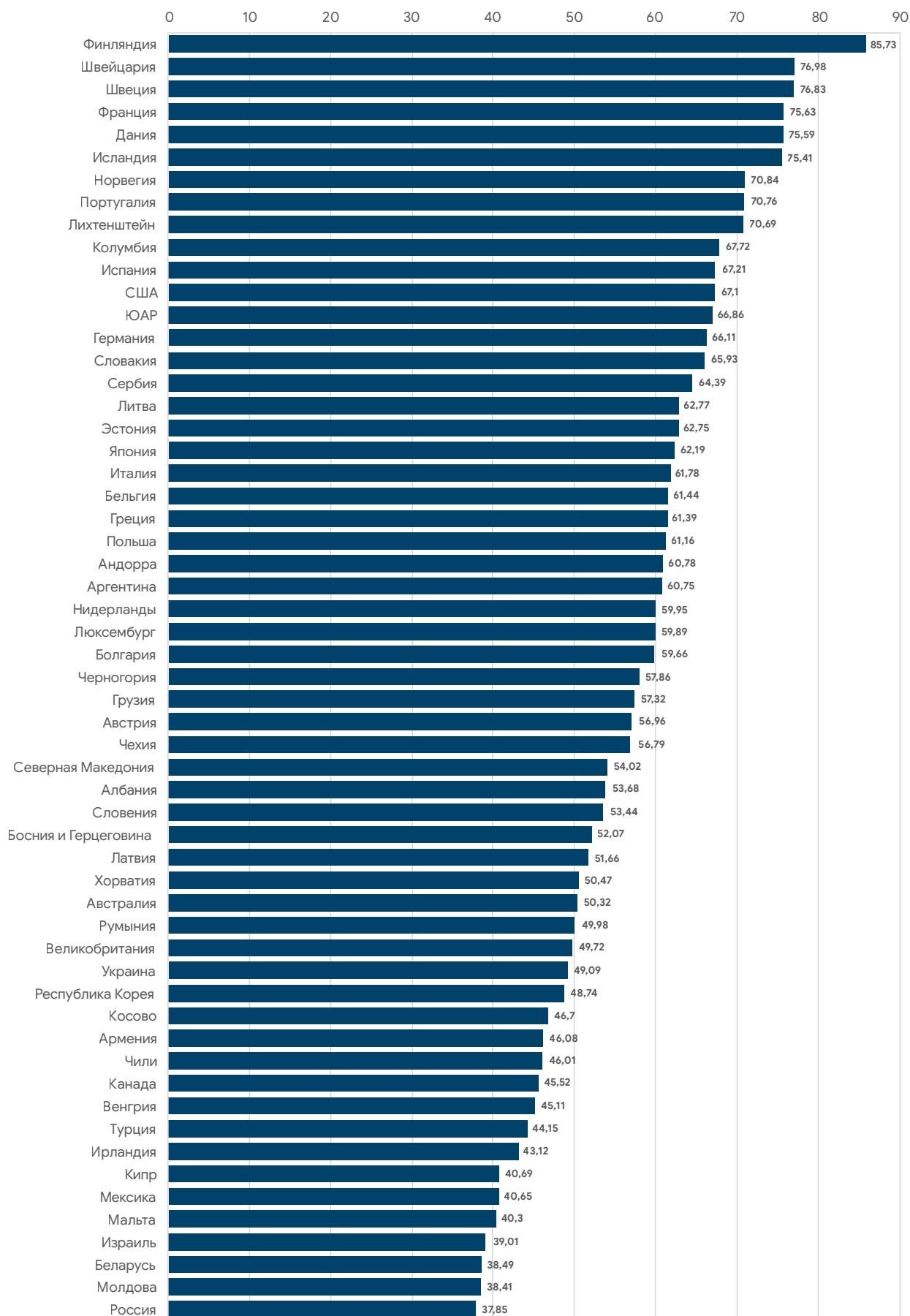
По прошествии трёх десятилетий реформ можно констатировать успешную интеграцию принципа местной автономии в политико-правовые системы большинства бывших посткоммунистических и советских стран Центральной и Восточной Европы. Данная оценка подтверждается результатами Индекса местной автономии (Local Autonomy Index, LAI), измеряющего уровень развития и институциональной зрелости местного самоуправления в большинстве европейских стран. Последнее издание (2020 г.) показывает, что ряд стран Центральной и Восточной Европы – в частности, Словакия, Сербия, Эстония, Литва и Польша – перешли в группу государств со средневысоким уровнем автономии местных органов власти. В то время, как большинство других стран региона достигли как минимум среднего уровня автономии.

Более того, результаты LAI усиливают аргументацию в пользу децентрализации, выявляя устойчивую связь между её высоким уровнем и такими показателями, как экономическое благосостояние, политическая стабильность и качество государственного управления. Государства, лидирующие по уровню децентрализации, также занимают ведущие позиции в глобальных рейтингах качества управления и благополучия граждан. Данная корреляция подтверждается сопоставлением показателя LAI с Индексом эффективности управления Всемирного банка (см. рис. 1 и 2).

Индекс местной автономии охватывает ключевые измерения, определяющие как формальные, так и фактические возможности местного самоуправления, и выделяет его базовые компоненты. Это позволяет определить необходимые приоритеты в повестке децентрализации применительно к любой стране. В перечень показателей, определяющих степень местной автономии, входят:

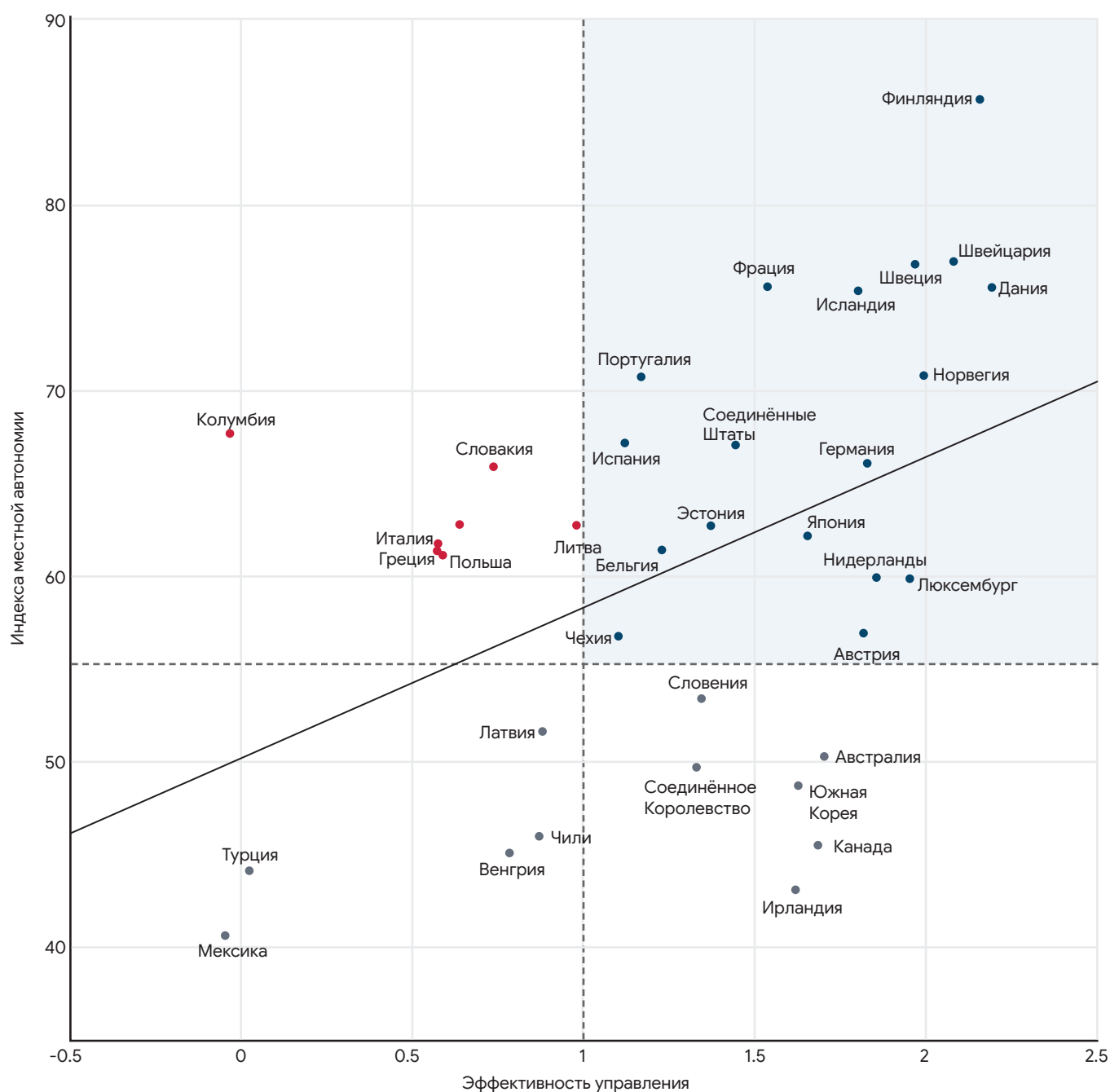
- **Институциональная глубина:** степень формальной автономии местного самоуправления и его возможности самостоятельно определять круг выполняемых задач
- **Сфера компетенции:** диапазон функций, в рамках которых местное самоуправление несёт ответственность за предоставление услуг – вне зависимости от того, осуществляется ли это муниципальным персоналом или иными механизмами
- **Реальная политическая самостоятельность:** степень, в которой местное самоуправление вправе принимать окончательные решения в рамках своих функций
- **Фискальная автономия:** степень, в которой местные органы власти вправе самостоятельно устанавливать налоги
- **Система финансовых трансфертов:** доля безусловных трансфертов в общем объёме финансовых поступлений от вышестоящих уровней власти

Рисунок 1. Индекс местной автономии (LAI 2.0)



Источник: Ladner, Keuffer & Baldersheim 2025.

Рисунок 2. Местная автономия и эффективность управления



Источник: Разработано Альжановым Д. на основе Ladner, A., Keuffer, N. & Bastianen, A. (2021). Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD Countries (1990–2020). Release 2.0. Brussels: European Commission; World Bank [Worldwide Governance Indicators](#) (2025 revision), Government Effectiveness. Визуализация адаптирована из публикации Prorok and Calzola (2022), [KDZ](#) – Centre for Public Administration Research.

- **Финансовая самостоятельность:** доля доходов местных органов власти, формируемых из собственных источников (налоги, сборы и платежи, находящиеся под влиянием местных органов власти)
- **Автономия в области заимствований:** степень, в которой местные органы власти вправе самостоятельно привлекать заёмные средства
- **Организационная автономия:** степень свободы местных органов власти в определении собственной организационной структуры и избирательной системы

- **Правовая защита:** наличие конституционных или законодательных механизмов защиты местной автономии
- **Государственный надзор:** степень, в которой надзор за местными органами власти носит ограниченный характер
- **Доступ к центральным или региональным органам власти:** наличие у местных органов власти институциональных каналов влияния на процесс принятия решений вышестоящими органами власти (Ladner, Keuffer & Baldersheim, 2025).

Хотя Казахстан не был включён в данное исследование, рассмотренные в настоящей концепции особенности действующей модели субнационального управления позволяют предположить, что уровень местной автономии в стране по ряду ключевых показателей остаётся ограниченным. К числу факторов, сдерживающих её развитие, относятся высокая степень централизации, недостаточная определённости конституционных гарантий автономии и финансовой самостоятельности, а также ограниченные возможности органов самоуправления самостоятельно осуществлять значительную часть публичных функций. Предлагаемые в настоящей работе рекомендации направлены на последовательное устранение выявленных институциональных ограничений и создание условий для повышения уровня автономии субнационального управления в Казахстане.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Конституция Казахстана закрепляет централизованный характер государственного управления, которое на трёх субнациональных уровнях осуществляется через административно-территориальные единицы (АТЕ) с исполнительными (акиматы) и представительными (маслихаты) органами власти (ст. 87). Главами исполнительной власти являются акимы. Все акимы на трех уровнях, независимо от способа их назначения или избрания, являются представителями президента и входят в единую систему исполнительных органов республики (ст. 89). В этом качестве они обеспечивают реализацию общегосударственной политики на соответствующих территориях (ст. 89.1). Акимы на каждом уровне подчинены вышестоящему, образуя строгую иерархическую вертикаль власти во главе с президентом (см. Рисунок 3). В рамках данной структуры вышестоящие акимы обладают дисциплинарными полномочиями в отношении нижестоящих. Детальная регламентация деятельности территориальных исполнительных и представительных органов осуществляется законом о местном государственном управлении и самоуправлении (далее МГУиС).

Более того, Конституция не предусматривает децентрализацию публичной власти и не содержит необходимых конституционных механизмов и гарантий политической, административной и фискальной автономии АТЕ в структуре субнационального управления. Ввиду этого, местное самоуправление признаётся лишь как самостоятельное участие населения в решении вопросов местного значения (ст. 91). Оно не рассматривается Конституцией как право местных сообществ через избираемые органы самоуправления регламентировать и управлять значительной частью публичных дел, как это предусмотрено статьёй 3.1 Хартии.

Таблица 1. Формирование и подотчетность акиматов и маслихатов

Уровень	Орган	Формирование	Роспуск/ отстранение	Подотчётность
Областной (включая города республиканского значения)	Аким/ Маслихат	Аким: назначается Президентом с согласия маслихата Маслихат: избирается населением	Аким: может быть снят Президентом Маслихат: может быть распущен Президентом	Аким: Президенту и Правительству
Районный (включая города областного значения)	Аким/ Маслихат	Аким: назначается акимом области с согласия маслихата Маслихат: избирается населением	Аким: может быть снят акимом области либо Президентом Маслихат: может быть распущен Президентом	Аким: акиму области и Президенту
Местный (включая города районного значения и сельские округа)	Аким	Аким: избирается населением Маслихат: отсутствует	Аким: принятия вышестоящим акимом вотума недоверия.	Аким: акиму района

Источник: составлено Альжановым Д. на основе законов по состоянию на 1 июля 2026 г.

Конституция предусматривает (ст. 91.2), что участие населения в местном самоуправлении осуществляется непосредственно, а также через маслихаты и иные органы местного самоуправления. Однако на практике это положение неосуществимо, поскольку функционирующие механизмы отсутствуют. Маслихаты, как отмечалось выше, не являются представительными органами самоуправляемых АТЕ, поскольку полностью зависят от центральной власти и выступают проводниками её политики. Несмотря на то, что они формируются посредством выборов, Президент вправе произвольно распустить их после консультаций с Премьер-министром и Пред-

седателем Курултая (парламента), то есть с должностными лицами, которых он сам назначает. Кроме того, маслихаты отсутствуют на местном уровне субнационального управления (в городах районного значения, городских районах, посёлках, сельских округах и сёлах). Иных органов местного самоуправления, упоминаемых в Конституции, закон не устанавливает.

Участие местных сообществ в решении вопросов местного значения сводится к проведению собраний и сходов жителей посёлков, сёл и сельских округов, регулируемых МГУиС. При этом окончательное решение о созыве схода принимает вышестоящий аким (ст. 39-3.5). На уровне городов республиканского и областного значения по предложению акима может быть образован территориальный совет местного самоуправления (ст. 39-7), который также определяет форму его деятельности, задачи, полномочия и порядок избрания. Такой механизм не предоставляет местным сообществам реальной возможности самостоятельно решать вопросы местного значения и не способен подменить собой институт самоуправления.

Таким образом, Конституция Казахстана не обеспечивает необходимой правовой основы для института самоуправления, а во многом воспроизводит модель территориального управления, характерную для советской доктрины единой государственной власти. При этом, местным сообществам не предоставляются права и не гарантируется значимая автономия по отношению к центральным органам власти. Хотя Конституция (ст. 91.1) ссылается на самостоятельность местных сообществ в решении своих вопросов, этот общий принцип не подкреплён конкретными конституционными гарантиями по ключевым параметрам местной автономии, предусмотренным индексом LAI.

В рамках централизованной институциональной структуры принцип независимого принятия решений органами территориального управления остаётся в значительной степени иллюзорным. Подлинная автономия недостижима, пока контролирующие функции и механизмы назначения, отстранения и роспуска территориальных органов власти фактически сосредоточены в руках Президента. Помимо этого, Конституция не наделяет территориальные органы власти важнейшими правовыми атрибутами и гарантиями, которые присущи реальной автономии.

Чтобы обеспечить конституционные гарантии территориального (регионального и местного) самоуправления, необходимо прежде всего пересмотреть действующую Конституцию. Такая реформа могла бы опираться на опыт других стран, прошедших путь демократических преобразований, например на некоторые принципы и институциональные рамки, закреплённые в конституциях стран ОЭСР и Республики Польша. При унитарном устройстве, в этих государствах прямо признаются автономия, правосубъектность и финансовая независимость органов самоуправления.

Во многих странах ОЭСР на конституционном уровне признается как административная децентрализация государства, так и принцип автономии ее АТЕ (OECD, 2022). Наряду с конституциями Франции (ст. 1), Греции (ст. 101) и Португалии (ст. 6), Конституция Польши прямо закрепляет, что «территориальное устройство страны обеспечивает децентрализацию публичной власти» (ст. 15). Это означает, что публичную власть осуществляют два самостоятельных уровня - государство на центральном уровне и самоуправление на территориальном. Дальнейшее развитие данный принцип получает в статье 16, согласно которой «жители единиц основного территориального деления образуют самоуправляемое сообщество в соответствии с законом... и принимают участие в осуществлении публичной власти. Принадлежащую ему в рамках законов существенную часть публичных задач самоуправление выполняет от собственного имени и под собственную ответственность». Так, конституционная модель Польши связывает общину с АТЕ и закрепляет за ней право автономно осуществлять публичную власть.

В контексте Казахстана данная конституционная логика предполагает, что субъектом самоуправления должна выступать административно-территориальная единица с сообществом жителей (например, г. Алматы), наделённая автономией, собственными полномочиями и органами власти. Соответственно, акиматы и маслихаты должны рассматриваться не как звенья государственного управления, а как органы самоуправления, избираемые на региональном и местном уровнях и действующие от имени сообществ.

В этом отношении, конституционный принцип децентрализации в Польше не ограничивается местным уровнем и распространяется также на АТЕ регионального уровня (ст. 164). Аналогичным образом Конституция Италии (ст. 114) закрепляет автономию всех уровней субнационального управления, а Конституция Словакии (ст. 64) прямо определяет общину (муниципалитет) и высшую территориальную единицу (регион) как самостоятельные формы территориального самоуправления. Схожие гарантии региональной автономии предусмотрены и в ряде других стран ОЭСР. В этой связи будущая реформа децентрализации в Казахстане должна охватывать не только местный, но и областной уровень. Помимо обозначенных преимуществ, такая мера необходима для минимизации рисков сохранения элементов государственного управления и контроля над местным самоуправлением через назначаемые областные администрации. Исходя из этого, в Конституции предлагается определить области как единицы самоуправления регионального уровня, а муниципалитеты (общее название для всех типов) как единицы самоуправления местного уровня в рамках новой двухуровневой системы административно-территориального устройства, базовые принципы организации которой будут раскрыты в следующей главе.

Выборность и автономия органов самоуправления прежде всего означают утрату Президентом полномочий по их назначению, отстранению и роспуску предусмотренных Конституцией и МГУ-иС. В этой связи Конституция должна закреплять наличие представительных и исполнительных органов самоуправления, гарантировать порядок их формирования посредством прямых выборов, а также устанавливать сроки их полномочий. Оптимальным представляется четырёхлетний срок полномочий как для маслихатов, так и для акимов, с установлением единого дня голосования для всех региональных и местных выборов, который не совпадает с национальными. С одной стороны, это обеспечивает чёткую предсказуемость и регулярность электоральных циклов, а с другой стороны, фокусирует внимание избирателей на вопросах регионального и местного значения и способствует более высокой явке (Anzia, 2014).

В отношении глав исполнительных органов в некоторых странах ОЭСР действуют ограничения на количество сроков, которые установлены на уровне конституции (Чили и Мексика) или закона (Италия и Португалия). Введение ограничений обусловлено тем, что напрямую избираемые губернаторы и мэры, подобно президенту, могут со временем концентрировать власть и злоупотреблять своим положением. Поэтому ограничения на количество сроков рассматриваются экспертами Венецианской комиссии как обоснованная мера (Venice Commission, 2019). В условиях повсеместной выборности глав исполнительных органов на региональном и местном уровнях наличие такой конституционной нормы в Казахстане является необходимой гарантией против несменяемости власти. Более того, важно учитывать, что выборность акимов областей в рамках данной концепции предполагает комплексную реформу, включая пересмотр их действующих полномочий и усиление маслихатов, что снимает опасения относительно появления авторитарных анклавов.

Статья 163 Конституции Польши устанавливает, что местное самоуправление выполняет публичные задачи, не закреплённые Конституцией или законами за органами иных публичных властей. Статья 164 определяет гмину (муниципалитет) как базовую АТЕ местного самоуправления и возлагает на неё все задачи, не отнесённые к ведению других единиц территориального самоуправления. Реализация этой модели в Казахстане позволит передать на местный уровень полный и исключительный объём полномочий вместе с ответственностью и ресурсами, в соответствии с принципом субсидиарности (статья 4 Хартии). При этом, детальный перечень полномочий региональных и местных единиц самоуправления подлежит конкретизации в специальном законе (например, законе о территориальном самоуправлении). Сейчас местный уровень в Казахстане фрагментирован и, в отличие от других стран ОЭСР, не включает крупные города в число муниципальных образований. Поэтому передача полного объёма компетенций возможна лишь в сочетании с реорганизацией административно-территориального устройства.

На уровне Конституции важно закрепить статус единицы самоуправления как юридического лица. Это обеспечивает самоуправлению право заключать договоры, владеть собственным имуществом и иными активами, а также защищать свои права в суде. Эти гарантии прямо закре-

плены в статье 165 Конституции Польши, в статье 235 Конституции Португалии и в статье 140 Конституции Испании. Ряд государств выносит правосубъектность на уровень закона. В Японии, например, Конституция гарантирует местную автономию (ст. 92), а статус юридического лица определяет Закон о местном самоуправлении. Однако, чтобы придать этой гарантии высшую юридическую силу, целесообразно закрепить её именно в Основном законе.

В Конституции территориальному самоуправлению следует гарантировать наличие собственных доходов, которыми оно могло бы свободно распоряжаться. Право вводить и взимать местные налоги в пределах, определённых законом, также является обязательным условием обеспечения его финансовой автономии. Финансирование самоуправления должно быть достаточным и соразмерным объёму его функций. Там, где собственных доходов недостаточно, они должны дополняться трансфертами и механизмами бюджетного выравнивания, как это, например предусмотрено конституциями Франции (ст. 72-2) и Италии (ст. 119). При передаче самоуправлению дополнительных полномочий ему должны предоставляться необходимые для их осуществления финансовые ресурсы. В этом отношении ориентиром для Казахстана могут служить конституционные решения Франции, Италии, Португалии (ст. 238–240), а также статья 9 Хартии.

Самоуправлению необходимы также конституционные гарантии от вмешательства центральных органов власти, включая право на судебную защиту, а также право инициировать конституционную проверку законодательных актов, нарушающих гарантии местной автономии. Например, в Конституции Литвы органы самоуправления в связи с нарушением прав самоуправления имеют право обращаться в суд (ст. 122). В Конституции Польши закреплены обе гарантии: статья 165 указывает, что «самостоятельность единиц местного самоуправления подлежит судебной защите», а статья 191 относит органы местного самоуправления к числу субъектов, имеющих право обращаться в Конституционный трибунал по вопросам соответствия законов Конституции.

В то же время решения органов самоуправления должны подлежать надзору со стороны центрального правительства. Такой надзор должен осуществляться не через иерархическое подчинение и контроль, а посредством проверки законности актов органов самоуправления с возможностью обжалования в суде. Институты, ответственные за надзор в странах ОЭСР различаются, однако их деятельность основывается на сходных принципах: центральное правительство ограничивается контролем за законностью и не занимается управлением напрямую. Например, в Польше в соответствии с Конституцией (ст. 171) надзор за законностью осуществляют Премьер-министр и воеводы (представители правительства на региональном уровне). В Греции Конституция прямо ограничивает государственный надзор проверкой законности самоуправления, которая не препятствует их инициативе и свободе действий (ст. 102). В Конституции Румынии (ст. 123) префект, назначаемый Правительством, осуществляет контроль за законностью актов местных органов и оспаривает их в административном суде.

Руководствуясь этим опытом, в Казахстане также следует создать орган, аналогичный префекту, который будет представлять центральное правительство на территориальном уровне, координировать деятельность его органов и осуществлять надзор за законностью решений самоуправления. Правовые основы деятельности в данном случае закладываются в Конституции, а детали регулируются соответствующим профильным законом.

При применении санкций к органам местного самоуправления законодательство должно основываться на принципе соразмерности, особенно в случае такой крайней меры, как роспуск. Такая мера допускается только в случае серьёзного нарушения Конституции, законов, судебных решений и невыполнения своих обязательств. В Польше роспуск органов местного самоуправления регламентирован Конституцией и осуществляется по представлению Премьер-министра с последующим принятием решения Сеймом (ст. 171). В Португалии конституционные положения закрепляют лишь общие принципы надзора, тогда как конкретная процедура роспуска, включая обращение в административный суд, определяется законом. Оба механизма могут рассматриваться как приемлемые и для Казахстана, в отличие от модели, при которой полномочия по роспуску принадлежат исполнительным органам центральной власти.

Конституция Казахстана определяет референдум как форму реализации власти народом, однако ограничивает его применение республиканским уровнем. В этой связи целесообразно расширить возможность применения референдума на территориальном уровне по вопросам и в интересах соответствующего сообщества. В Польше Конституция (ст. 170) также предусматривает возможность проведения местного референдума, в том числе по вопросу отзыва местных избираемых должностных лиц. Вместе с тем, механизм отзыва в рамках данной концепции будет детально проработан и представлен в разделе ниже о порядке формирования органов самоуправления. Чтобы избежать негативных последствий, когда правила и условия провоцируют частое инициирование отзыва мэра политическими конкурентами (Welp & Whitehead, 2020).

В ряде стран единицам местного самоуправления на конституционном уровне (Польша - ст. 172; Испания - ст. 141; Чехия - ст. 101; Франция - ст. 72) гарантируется право на объединение, межмуниципальное и международное сотрудничество. Это позволяет им коллективно отстаивать свои интересы, защищать права и объединять ресурсы для более эффективного выполнения своих задач. В случае Казахстана закрепление такой гарантии в Конституции позволит создать необходимую правовую основу для развития межмуниципального сотрудничества, особенно между малыми и отдалёнными муниципалитетами, наличие которых обусловлено географическими особенностями страны.

Наконец, следует обратить внимание на необходимость чёткого разграничения уровней субнационального управления в Конституции Казахстана и законодательстве в целом. Их объединение под единым понятием «местное» в разделе IX Конституции создаёт терминологическую неопределённость и затрудняет их дальнейшее разграничение в законах и нормативно-правовых актах. Термин «местное», как правило, относится к третьему, муниципальному уровню, тогда как «региональное» в случае Казахстана - к первому, областному. Поскольку данная концепция предлагает комплексную реформу децентрализации и системы территориального управления, указанные конституционные изменения должны быть гармонизированы с остальным законодательством. Это, к примеру, требует разработки отдельных законов о территориальном самоуправлении, о территориальных органах центрального правительства и о государственном надзоре, а также внесения соответствующих изменений в регулирование доходов самоуправления, налогов и выборов.

Важно учесть, что прочное конституционное положение института самоуправления в странах, представленных выше, не создает никаких угроз для унитарного характера государства и его территориальной целостности. Данная модель децентрализованного государства содержит надежные гарантии против любых сепаратистских тенденций. В частности, центральные органы власти сохраняют законодательную монополию и широкие полномочия по государственному надзору, благодаря которым центральное правительство может эффективно противодействовать любым нарушениям конституции и национального законодательства. Это позволяет достичь баланса между усилением преимуществ децентрализации и снижением рисков, связанных с расширением полномочий местных сообществ.

Помимо пересмотра соответствующих положений Конституции, Казахстан мог бы рассмотреть возможность присоединения к Европейской хартии местного самоуправления, через членство в Совете Европы³. Этот международный договор может стать важным инструментом для местных сообществ, поскольку устанавливает обязательства для государств-участников по укреплению местной автономии и расширению их прав и возможностей. Тем более, что подобная идея уже озвучивалась руководством страны⁴.

3. Участником Хартии может стать только государство - член Совета Европы, членство в котором не ограничивается странами ЕС. Например, Турция (с 1992 г.) и Азербайджан (с 2002 г.) являются участниками Хартии.

4. См. [Послание](#) Президента народу Казахстана от 16 марта 2022 года.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учётом проведённого анализа следующий блок рекомендаций предлагается рассматривать как экспертный вклад в обсуждение возможных направлений совершенствования конституционных и законодательных основ регионального и местного самоуправления в Казахстане. Рекомендации направлены на укрепление правосубъектности, автономии и демократической подотчётности единиц самоуправления, более чёткое разграничение их полномочий с системой государственной администрации, а также развитие механизмов финансового обеспечения, государственного надзора, судебной защиты и участия местных сообществ в решении вопросов территориального значения.

В Конституцию Казахстана предлагается внести следующие изменения:

1. Закрепить организацию публичной власти на основе административной децентрализации и принципа автономии АТЕ местного и регионального самоуправления. Признать муниципалитет основной единицей местного самоуправления, а область основной единицей регионального самоуправления.
2. Гарантировать единицам местного самоуправления право по собственной инициативе и самостоятельно решать любой вопрос, который закон не исключил из их ведения и не закрепил за единицами регионального самоуправления или государством в соответствии с принципом субсидиарности.
3. Закрепить правосубъектность единиц самоуправления как юридических лиц, не входящих в систему органов государственной власти и обладающих собственными полномочиями, имуществом и доходами. Гарантировать, что они самостоятельно определяют свою организационную структуру и приоритеты развития.
4. Институциональная организация единиц самоуправления на региональном и местном уровне должна исключать в законодательстве их иерархическую подчинённость и подотчётность друг другу, а также центральному правительству, его территориальным органам и представителям.
5. Исключить полномочия Президента назначать и отстранять акимов, а также распускать маслихаты при участии органов центральной власти.
6. Закрепить порядок формирования органов местного и регионального самоуправления через прямые выборы (путём всеобщего, равного, свободного, прямого и тайного голосования в порядке, установленном законом) со сроком полномочий 4 года. Ограничить пребывание одного лица в должности акима двумя сроками. Ввести единую дату всеобщих местных выборов без их совмещения с президентскими и парламентскими выборами.
7. Регламентировать в процедуру роспуска органов регионального и местного самоуправления в случаях серьёзного нарушения Конституции и законов Парламентом либо по решению суда.
8. Гарантировать единицам самоуправления долю собственных доходов из общегосударственных, которыми они вправе свободно распоряжаться. Установить, что региональные и местные единицы самоуправления могут устанавливать и взимать налоги, а также определять ставки по ним в пределах, указанных законом.
9. Обеспечить единицам самоуправления достаточное и соразмерное финансирование для осуществления возложенных полномочий. Закрепить, что передача новых функций должна сопровождаться передачей соразмерных финансовых ресурсов. Установить механизм бюджетного выравнивания, а также трансфертов и субсидий для единиц с недостаточным уровнем доходов.
10. Государственное управление на территориальном уровне следует заменить государ-

ственным надзором через аналог института префекта и ограничить полномочия центрального правительства контролем законности решений органов местного и регионального самоуправления.

11. Закрепить за единицами самоуправления право создавать ассоциации, вступать в межмуниципальное сотрудничество, состоять в международных объединениях органов самоуправления и сотрудничать с зарубежными партнёрами.

12. Гарантировать единицам местного и регионального самоуправления, а также их объединениям право на судебную защиту, включая право обращаться в Конституционный суд в случаях нарушения органами государственной власти их конституционного статуса, прав, автономии, полномочий и имущественных гарантий.

13. Обеспечить право проведения местных референдумов по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих сообществ, по их инициативе, и без ограничений на их назначение со стороны Президента и центральных органов государственной власти.

14. Закрепить в Конституции, что административно-территориальное устройство включает два уровня: региональный с АТЕ в виде областей, и местный с АТЕ в виде муниципалитетов. Также установить в Конституции и законодательстве чёткое разграничение уровней субнационального управления, исключив их объединение под единым понятием «местное».

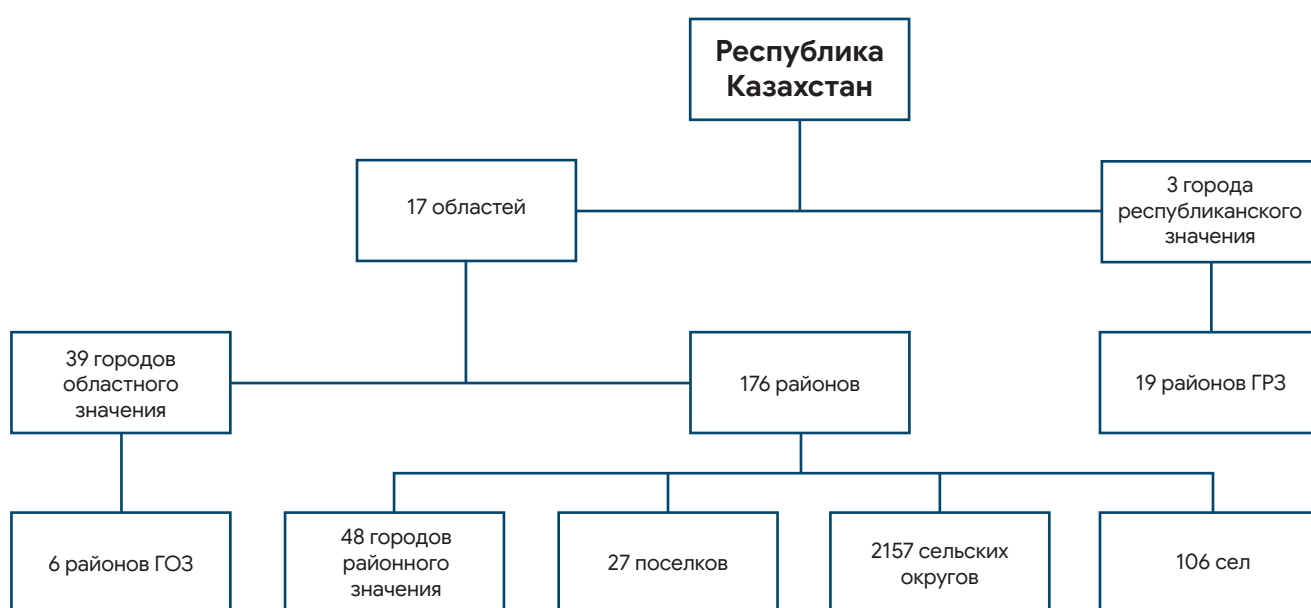
15. Для регулирования деятельности территориального самоуправления на основе принципов и гарантий, закреплённых в Конституции, следует принять закон о территориальном самоуправлении в Республике Казахстан и гармонизировать остальное законодательство.

16. Наряду с конституционными изменениями рассмотреть возможность присоединения Казахстана к Европейской хартии местного самоуправления.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО

В Казахстане действует трёхуровневая система административно-территориального деления (см. рис. 3). Первый уровень включает 17 областей и три города республиканского значения (ГРЗ): столицу Астану, а также Алматы и Шымкент. На втором уровне находятся 176 районов, 39 городов областного значения (ГОЗ), а также 19 городских районов ГРЗ. Третий, местный уровень охватывает 48 городов районного значения, 6 районов в ГОЗ, 27 посёлков, 2 157 сельских округов и 106 сёл (по состоянию на начало 2026 года)⁵. В АТЕ первого и второго уровней действуют акиматы и маслихаты, тогда как на уровне единиц третьего уровня и во всех городских районах функционирует только исполнительный орган, представленный небольшим аппаратом акима.

Рисунок 3. Административно-территориальное устройство



Источник: составлено Альжанов Д. на основе данных [Бюро национальной статистики](#) за апрель 2026 года.

Согласно закону РК об административно-территориальном устройстве, области состоят из ГОЗ и районов. ГРЗ – это населенный пункт, имеющий особое государственное значение или численность населения более 1 млн. человек. Астана, Алматы и Шымкент, как ГРЗ подразделяются на шесть, восемь и пять городских районов. Районы, в свою очередь состоят из городов районного значения, сельских округов, посёлков и сёл с общей численностью населения не более 300 тыс. человек. К ГОЗ относятся населённые пункты с экономическим или культурным центром, производственной и социальной инфраструктурой и населением свыше 50 тыс. человек. Среди ГОЗ Актобе, Караганда и Тараз разделены на два городских района каждый.

Города районного значения имеют численность населения не менее 10 тыс. человек, а также предприятия, жилищный фонд, социальную инфраструктуру, культурные и торговые объекты. Посёлками являются населённые пункты с численностью населения не менее 500 человек, сформированные на основе промышленной, транспортной, энергетической либо иной инфраструктуры. Сельские округа как АТЕ объединяют два и более посёлка или села с общей численностью населения не менее 500 человек.

5. Из 27 поселков 19 являются самостоятельными населёнными пунктами (СНП). Из 2157 сельских округов 512 относятся к СНП. Сельские округа включают 6096 сел, не имеющих собственных администраций. Источник данных Бюро национальной статистики.

Таблица 2. Размер и население АТЕ первого уровня

Область	Население	Доля населения %	Площадь, км ²	Плотность, чел./км ²
Алматинская	1 609 784	7,83	105 263	15,29
Актюбинская	957 413	4,66	300 629	3,18
Атырауская	717 862	3,49	118 631	6,05
Акмолинская	791 660	3,85	146 219	5,41
Западно-Казахстанская	695 037	3,38	151 339	4,59
Восточно-Казахстанская	717 399	3,49	97 800	7,34
Жамбылская	1 214 040	5,90	144 264	8,42
Карагандинская	1 131 090	5,50	239 045	4,73
Костанайская	820 294	3,99	196 001	4,19
Кызылординская	846 360	4,12	226 019	3,74
Мангистауская	823 669	4,01	165 642	4,97
Северо-Казахстанская	512 702	2,49	97 993	5,23
Павлодарская	743 935	3,62	124 755	5,96
Туркестанская	2 146 817	10,44	116 280	18,46
Абай	593 892	2,89	185 500	3,20
Жетісу	685 955	3,34	118 648	5,78
Ұлытау	218 251	1,06	188 936	1,16
Итого / в среднем	15 226 160		2 722 964*	5,59
Алматы	2 362 463	11,49	682	3 464,0
Астана	1 668 750	8,12	797	2 093,8
Шымкент	1 305 620	6,35	1 163	1 122,6
Итого / в среднем	20 562 993	100	2 724 900	7,54

Источник: расчеты Альжанова Д. на основе данных [Бюро национальной статистики](#) и открытых источников правительства.

*Незначительные расхождение ($\approx 0,026\%$) ввиду накопленных округлений.

Региональный уровень управления состоит из больших по территории областей с крайне низкой средней плотностью населения - 5,59 чел./км², и экстремальным разбросом по численности от 1,16 в Ұлытау до 18,46 и 15,29 чел./км² в Туркестанской и Алматинской областях (см. Таблица 2). При этом площади отдельных областей (Актюбинская, Карагандинская и Кызылординская) сопоставимы с территориями средних европейских государств и концентрацией населения во-круг ГОЗ. Данные также показывают, что значительная часть территории страны представлена обширными и малонаселёнными пространствами, тогда как три ГРЗ занимают около 0,1% её площади, но сосредотачивают 25,9% населения. Казахстан в этом отношении близок к таким странам ОЭСР, как Австралия, Канада и Чили, которые несут повышенные издержки на организацию и содержание инфраструктуры и предоставление услуг вследствие разреженного рас-селения и миграции населения в зоны экономического роста.

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО

Разрыв по численности населения усиливается на втором уровне административно-территориального деления среди районов (см. Таблица 3). При среднем населении района около 50 тыс. человек медиана составляет 31 тыс. Наиболее многочисленна группа районов с населением 15–30 тыс. человек (51 района, 29%), тогда как районы с населением свыше 100 тыс. человек составляют только 25 единиц (14,4%) и концентрируют 50,9% населения. ГОЗ представлены значительно меньшим числом единиц со средней численностью населения около 161,6 тыс. (медиана 92,5 тыс.).

Таблица 3. Распределение районов и ГОЗ по группам численности населения

Группа	Районы	Доля районов	Население	Доля населения
до 15 000	35	19,9%	401 664	4,1%
15 000–30 000	51	29%	1 111 829	11,3%
30 000–50 000	37	21%	1 415 439	14,4%
50 000–100 000	28	15,9%	1 907 387	19,3%
свыше 100 000	25	14,2%	5 023 092	50,9%
Итого	176	100%	9 859 411	100%

Группа	ГОЗ	Доля городов	Население	Доля населения
до 50 000	11	28,2%	310 174	4,9%
50 000–100 000	10	25,6%	667 426	10,6%
100 000–250 000	7	17,9%	1 233 229	46,9%
250 000–500 000	9	23,1%	2 956 521	18,0%
свыше 500 000	2	5,1%	1 135 739	17,6%
Итого	39	100%	6 303 089	100%

Источник: расчеты Альжанова Д. на основе данных Бюро национальной статистики, апрель 2026 года.

Для третьего уровня субнационального управления характерны структурная раздробленность на мелкие АТЕ и значительные диспропорции в численности их населения. Ряд сельских округов, в отдельных случаях, включает отдалённые и малонаселённые сёла (см. Таблица 4). Так, 191 сельская единица насчитывает не более 500 жителей (8,7%), 507 – до 1 тыс. человек (23%), тогда как лишь 167 имеют население свыше 10 тыс. человек (7,6%). К числу последних относятся такие крупные сельские АТЕ, как Карабулак (53 103), Бейнеу (54 331) и Айтеке-Би (44 502), населения которых сопоставима с малыми ГОЗ. Средняя численность населения городов районного значения составляет около 26,3 тыс. человек (медиана – 23,9 тыс.), при этом около четверти из них имеют население менее 10 тыс. человек.

Таблица 4. Распределение АТЕ третьего уровня по группам численности населения

Группы	Сельские округа	Поселки	Всего	Доля
500 и менее	189	2	191	8,7%
501–1000	507	1	508	23%
1001–2000	634	1	635	28,8%
2001–3000	280	3	283	12,8%
3001–5000	216	6	222	10,1%
5001–7000	103	5	108	4,9%
7001–10000	88	5	93	4,2%
Свыше 10000	163	4	167	7,6%
Итого	2180*	27	2207	100%

Города районного значения				
Группы	Городов	Доля	Население	Доля
до 5 000	3	6,2%	7 034	0,6%
5 000–10 000	9	18,8%	66 835	5,3%
10 000–20 000	10	20,8%	150 814	11,9%
20 000–30 000	8	16,7%	210 069	16,6%
30 000–50 000	13	27,1%	487 370	38,6%
свыше 50 000	5	10,4%	341 566	27,0%
Итого	48	100%	1 200 819	100%

Источник: расчеты Альжанова Д. на основе результатов [переписи 2021 года](#) и данных Бюро национальной статистики, апрель 2026 года (города районного значения). * количество по состоянию на 2021 год

На данный момент, административно-территориальное устройство Казахстана организовано по принципу строгой иерархии и в соответствии с централизованной моделью управления. При этом структура, размеры и распределение полномочий между АТЕ в большей степени ориентированы на обеспечение контроля и реализацию политики центра, а не на достижение их устойчивости и функциональной эффективности. Региональные единицы имеют важное политическое и административное значение, поэтому основной объем полномочий и финансовых ресурсов, предоставляемых центром, сосредоточен на первом уровне, наиболее удаленном от населения. В результате, инфраструктура и управление публичными услугами концентрируется в областных центрах и ГОЗ, оставляя периферийные территории без равного доступа к услугам и ресурсам центра. Исключением являются только ГРЗ в силу их особого статуса городов-регионов, где население не сталкивается с проблемой удаленности от центров предоставления услуг и управления.

Таблица 5. Количество и размер муниципалитетов в странах ОЭСР

Страна	Количество местных АТЕ	Средний размер (чел.)	Медианный размер (чел.)	Доля с населением больше 20 тыс.	Средняя площадь (км²)
Федеративные и квазифедеративные страны					
Австралия	566	47 083	13 199	42%	13 677
Австрия	2092	4 365	1 843	1%	40
Бельгия	565	20 850	12 718	29%	54
Канада	3 903	10 073	648	4%	978
Германия	10 754	7 859	1766	7%	33
Мексика	2 478	52 186	13 552	39%	793
Испания	8 132	5 950	572	4%	62
Швейцария	2 121	4 203	1 672	2%	19
США	35 705	9 333	1 141	10%	269
Унитарные страны					
Великобритания	372	184 118	146 136	99%	657
Венгрия	3 155	3 040	754	2%	29
Греция	332	31 772	17 610	46%	397
Дания	98	60 694	44 076	90%	438
Израиль	259	38 012	16 252	46%	85
Ирландия	31	170 834	139 100	100%	2 256
Исландия	62	6 121	1 300	9%	1 656
Италия	7 896	7 470	2 391	6%	38
Колумбия	1 104	46 221	12 766	34%	1 034
Корея	226	228 819	187 698	99%	444
Коста-Рика	84	62 620	48 851	86%	608
Латвия	43	43 757	28 063	77%	1 502
Литва	60	47 860	25 537	72%	1 088
Люксембург	100	6 678	3 490	5%	26
Нидерланды	342	52 272	32 821	81%	109
Новая Зеландия	67	78 403	38 400	67%	3 996
Норвегия	357	15 462	5 413	19%	906
Польша	2 479	15 180	7 274	14%	126
Португалия	308	34 345	14 201	40%	299
Словакия	2 927	1 865	675	2%	17
Словения	212	10 003	5 040	8%	96
Турция	1 401	60 904	29 935	62%	557
Финляндия	308	18 108	5 844	17%	1 099
Франция	34 875	1 932	456	1%	16
Чехия	6 258	1 738	452	1%	13
Чили	345	57 858	19 473	48%	2 193
Швеция	290	36 550	16 189	43%	1 543
Эстония	79	17 290	7 834	11%	574
Япония	1 747	71 180	21 751	52%	216

Источник: OECD 2025

Районы как промежуточное звено выполняют ключевую роль в реализации решений вышестоящих органов и в фактическом администрировании единиц местного уровня. Последние из-за своих малых размеров, как показано выше, в большинстве случаев обладают низким административным и финансово-экономическим потенциалом. Так, в структуре третьего уровня 59% АТЕ имеют население до 2 тыс. человек, что практически исключает повсеместную передачу полного объема дискреционных полномочий на максимально приближенный к населению уровень управления в соответствии с принципом субсидиарности. Из этого следует, что существующие системные ограничения существенно сужают возможности муниципальных образований самостоятельно регулировать и осуществлять значительную часть публичных функций, использовать преимущества эффекта масштаба и комплексно решать задачи территориального развития. Это также может затруднять расширение спектра услуг, предоставляемых населению, и последовательное повышение их качества.

Говоря о реформе административно-территориального устройства, следует учесть, что не существует универсальной модели, которая смогла бы обеспечить оптимальный баланс между эффективностью управления и демократической подотчетностью местной власти. Первая цель, как правило, свидетельствует в пользу территориальной консолидации, тогда как вторая в пользу формирования более мелких единиц с меньшей дистанцией между органами власти и гражданами. В то же время в последние десятилетия в странах ОЭСР/ЕС преобладают реформы, направленные на укрупнение местных АТЕ и сокращение числа субнациональных уровней управления (Koprić, 2012; Swianiewicz, 2015). Например, Дания (с 271 до 98), Эстония (с 213 до 79) и Латвия (с 119 до 43) провели масштабное укрупнение муниципалитетов. В результате, в среднем по странам ОЭСР порядка 75% муниципалитетов имеют численность населения свыше 2 тыс. человек, а около 36% более 20 тыс. человек (См. Таблица 5).

Идея укрепления потенциала единиц местного самоуправления посредством их консолидации стала одним из ключевых принципов масштабной реформы децентрализации, начатой в Украине в 2014 году и широко признанной успешной. На начальном этапе на низовом уровне местного самоуправления функционировало 11 694 городских и сельских единиц, большинство из которых в силу небольших размеров и ограниченных административных и финансовых ресурсов находилось в высокой зависимости от трансфертов из государственного бюджета. В результате укрупнения, число АТЕ сократилось до 1469, а сами единицы были переименованы в городские и сельские общины (громады). В 2020 году около 490 районов были реорганизованы в 136 более крупные единицы (Karvatska, Yuriychuk & Cherel, 2023), в которых полномочия районных государственных администраций в значительной степени сокращены до надзорных функций.

Учитывая опыт стран ОЭСР/ЕС в области территориальной консолидации и укрепления АТЕ, целесообразно внедрить в Казахстане двухуровневую систему административно-территориального деления, в основе которой должны лежать устойчивые единицы регионального и местного самоуправления. Региональный уровень в таком случае будет представлен областями, а местный укрепленными городскими, смешанными и сельскими муниципалитетами.

Поскольку такая административно-территориальная реформа затрагивает все элементы системы субнационального управления, она требует тщательной проработки. В этой связи важно, чтобы разработке проекта реформы предшествовал структурно-функциональный анализ действующей системы. По его результатам должны быть диагностированы системные проблемы, разработаны сценарии и критерии укрупнения АТЕ, определены этапы реализации реформы, проведено моделирование последствий предлагаемых изменений, а также сформирован перечень решений, связанных с транзитным периодом перехода к новой модели управления (Swianiewicz & Gendźwiłł, 2017). Принципиально важно, чтобы анализ был сосредоточен на оценке полномочий, обязанностей и институционального потенциала органов управления на каждом уровне с учетом взаимосвязи между размером АТЕ и объемом возлагаемых на неё полномочий.

В качестве ориентира при формировании областей, к примеру, можно использовать критерий средней численности населения единиц регионального уровня, применяемый в классификации

ЕС, где для регионов установлен диапазон от 800 тыс. до 3 млн жителей⁶. С учётом средней численности населения областей Казахстана (900 тыс. человек) предлагается использовать суженный диапазон от 800 тыс. до 1,5 млн жителей. В настоящее время, из 17 областей 9 находятся ниже нижней границы, 6 в пределах указанного диапазона, тогда как Алматинская (1 609 784) и Туркестанская (2 146 817) области его превышают. С учётом географических особенностей Казахстана отклонения ниже порогового значения считаются неизбежными и допустимыми.

Для формирования и реорганизации муниципальных образований предлагается сценарий слияния сельских округов, а также расширение городов областного и районного значения и крупных посёлков, как опорных единиц, за счёт прилегающих сельских округов и сёл. Ориентиром предлагается установить среднюю численность населения муниципального образования на уровне 20–25 тыс. человек, рассчитываемую без учёта ГРЗ. Этот показатель соотносится с минимальным порогом датской реформы 2007 года (от 20 тыс. жителей), и примерно вдвое ниже средних значений в странах ОЭСР, прошедших реформу территориальной консолидации муниципалитетов⁷. В данном случае, параметр намеренно скорректирован в меньшую сторону с учётом низкой плотности населения Казахстана.

Дополнительным аргументом в пользу обоснованности выбранного ориентира служит анализ экспертов ОЭСР, выполненный на примере Финляндии. Исследование (André & García, 2014) доказывает экономическую целесообразность укрупнения муниципалитетов до уровня не менее 20 тыс. человек за исключением удалённых и труднодоступных территорий. В целом, отклонения от предлагаемого критерия неизбежны, однако должны быть обоснованы территориальными, демографическими, экономическими и социальными факторами. При консолидации также следует учитывать зоны экономического влияния опорных единиц и зоны охвата ключевых услуг, доступность административного центра единицы, а также наличие медицинской, образовательной и транспортной инфраструктуры.

Таблица 6. Примерная расчетная модель консолидации муниципалитетов

Тип муниципалитета	Количество	Способ консолидации
ГРЗ*	3	Расширение в зоны влияния агломерации
Городские	39	ГОЗ и прилегающие сельские округа
Смешанные	48	Города районного значения и окружающие сельские округа
Сельские	~520-675	Слияние 2 290 сельских единиц
Итого	~615-770	

Источник: расчеты Альжанова Д. на основе данных Бюро национальной статистики.

*расчеты не включают численность населения ГРЗ.

При применении ориентировочного показателя, примерная расчётная модель показывает (см. таблица 6) сокращение числа городских и сельских единиц с 2 380 до 615-770, или около 700, при среднем значении 22 тыс. человек (т.е. в 3-4 раза). В среднем это предполагает слияние 3-4 сельских округов в один сельский муниципалитет и формирование в границах одного нынешнего района 3-4 муниципалитетов. Такой подход позволяет избежать трансформации района в один крупный муниципалитет с неприемлемым параметром доступности административного центра единицы. Средняя численность населения сельских муниципалитетов, при этом оценивается на уровне 12-13 тыс. человек, а городских в пределах 70-90 тыс. человек, при значитель-

6. Регламент ЕС №1059/2003 Европейского парламента и Совета об установлении единой классификации территориальных единиц для статистики (NUTS).

7. См. Доклад CG(25)12FINAL Конгресса местных и региональных властей Совета Европы о местной и региональной демократии в Дании. Среди стран ОЭСР: Дания (60 694), Нидерланды (52 272), Литва (47 860), Латвия (43 757), Швеция (36 550), Греция (31 772), Финляндия (18 108).

ных вариациях внутри каждой категории в зависимости от размера опорной единицы. К примеру, муниципалитеты, формируемые на базе крупных ГОЗ, будут на порядок превышать по численности единицы, формируемые вокруг малых городов районного значения и посёлков. Хотя ГРЗ не были включены в расчётную модель, это не исключает возможности их расширения за счёт ближайших населённых пунктов городского типа, находящихся в зоне экономического влияния и интегрированных в транспортную сеть ГРЗ.

Для муниципалитетов, где невозможно одновременно обеспечить целевую численность населения и транспортную доступность административного центра, следует предусмотреть механизм обязательного межмуниципального сотрудничества. Кроме того, с учётом территориальных масштабов Казахстана в рамках укрупнённых муниципальных образований целесообразно сохранить пространство для сельских структур (сёл), однако не в качестве самостоятельных единиц, а как вспомогательных подразделений муниципалитетов, содействующих оказанию отдельных услуг, например, в содержании инфраструктуры, школ и учреждений культуры.

Таблица 7. Районы столиц стран Центральной и Восточной Европы

Столица	Население (в тыс. человек)	Количество районов	Статус районов	Сред. население районов
Белград	1 681,4	17	ВП	98,9
Братислава	475,5	17	АТЕ/ВП	28,0
Будапешт	1 685,2	23	АТЕ	73,3
Бухарест	1 717,0	6	АТЕ/ВП	286,2
Варшава	1 862,0	18	ВП	103,4
Вильнюс	618	21	ВП	29,4
Ереван	1 096,1	12	ВП	91,3
Загреб	767,1	17	ВП	45,1
Киев	2 952,3	10	АТЕ	295,2
Кишинёв	719,7	5	ВП	143,9
Любляна	298,2	17	ВП	17,5
Минск	1 996,7	9	ТЕ/ВП	221,9
Прага	≈1 400	57	АТЕ/ВП	24,6
Рига	588,9	58	АИЦ	–
Сараево	275,5	4	АТЕ	68,9
Скопье	526,5	10	АТЕ	52,7
София	1 274,3	24	АТЕ	53,1
Таллин	456,5	8	ВП	57,1
Тбилиси	≈1 330	10	ВП	133,0
Алматы	2 366,5	8	АТЕ	294,8

Источник: Адаптировано и обновлено Альжановым Д. на основе Mäeltseemes 2016. АТЕ – административно-территориальные единицы. ВП – вспомогательные (административные) подразделения города. АИЦ – единое учреждение самоуправления с координаторами. ТЕ – территориальная единица без администрации.

Особое внимание при разработке сценариев реформы следует уделить ГРЗ (Алматы, Астана, Шымкент) как единицам местного самоуправления муниципального уровня, наделённых полномочиями регионов. С учётом их размеров и численности населения целесообразно сохранить их особый статус, отказавшись при этом от формирования отдельных административных единиц внутри города, как это имеет место в настоящее время. Основная задача в данном случае

заключается в определении оптимальной степени и формы внутренней децентрализации ГРЗ. В этом контексте опыт ряда восточноевропейских стран указывает на преимущества сохранения сильной координирующей роли центральной городской администрации в сочетании с деконцентрацией некоторых полномочий на уровень городских районов, функционирующих в качестве вспомогательных подразделений.

К примеру, организация управления в Таллине и Вильнюсе, наглядно демонстрирует данный подход. Несмотря на отдельные особенности и различия, эти города в целом следуют схожей модели. Каждый из них представляет собой единое муниципальное образование, тогда как его районы функционируют как вспомогательные подразделения под руководством и координацией городской администрации. В Таллине действуют избираемые районные советы (*halduskogu*), тогда как в Вильнюсе избираемые представители местных сообществ (*seniūnaitis*). В обоих случаях руководители районов назначаются городскими властями. Роль районов в основном сводится к организации отдельных видов коммунальных услуг, таких как дошкольное образование и содержание жилого фонда, а также к подготовке рекомендаций для городской администрации. Они также могут выступать посредниками между населением и мэрией (Löhmus & Tõnisson, 2006). Модель городских районов также распространена в других странах, однако конкретная структура управления, а также круг задач и полномочий районов различаются. В таблице 7 представлены существующие модели управления для столиц стран Центральной и Восточной Европы с акцентом на ключевые показатели количество и среднюю численность населения городских районов.

Поскольку столичные единицы сопоставимы с районами ГРЗ, представляется целесообразным обеспечить деконцентрацию части их функций, на них, в качестве вспомогательных подразделений, которые могут создаваться в соответствии с законом либо по решению муниципальных органов. Детальную проработку перечня их функций следует оставить на усмотрение муниципальных властей, которые, как уже было отмечено в первой главе, уполномочены определять внутреннюю структуру управления муниципалитетом. Вопрос структуры и порядка формирования органов вспомогательных подразделений будет затронут в следующей главе.

При реализации реформы по предложенному сценарию новая модель административно-территориального устройства, как показано ниже (см. рис. 4), будет отражать систему управления, основанную на децентрализации. Укрепленные единицы местного самоуправления, формирующие муниципальный уровень, не будут находиться в подчинении вышестоящему уровню и смогут взять на себя комплексное управление местными публичными услугами. Региональные единицы самоуправления не будут субординированы центральным властям и смогут от-

Рисунок 4. Модель нового административно-территориального устройства



Источник: разработано Альжановым Д.

вечать преимущественно за управление региональным развитием и предоставление отдельных услуг регионального значения. Районы как АТЕ и связанный с ними промежуточный уровень управления будут полностью упразднены, а на базе городских районов ГРЗ и некоторых ГОЗ будут сформированы вспомогательные подразделения. Территориальные органы центрального правительства и связанные с ними ведомства, ранее привязанные к районному уровню, в новой модели взаимодействуют и координируют свою деятельность с соответствующими АТЕ в пределах их юрисдикции. В случаях, когда требуется размещение специализированных служб (например, спасательных или санитарных), применяется секторальный подход, предусматривающий обслуживание нескольких муниципалитетов с формированием региональных центров на уровне областей.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учётом выявленных территориальных, демографических и функциональных диспропорций следующий блок рекомендаций направлен на обсуждение возможных подходов к совершенствованию административно-территориального устройства Казахстана. Предлагаемые меры предусматривают проведение комплексного анализа действующей модели, разработку обоснованных критериев укрупнения административно-территориальных единиц, оценку последствий возможных преобразований и обязательный учёт интересов местных сообществ. Отдельное внимание уделяется формированию более устойчивой двухуровневой системы субнационального управления, способной обеспечить необходимый масштаб для эффективного осуществления публичных функций и одновременно сохранить доступность управления и услуг для населения.

17. Провести структурно-функциональный анализ действующей системы административно-территориального устройства; сформировать базу данных о размерах, границах, объектах инфраструктуры и численности населения АТЕ; диагностировать системные проблемы и разработать критерии и сценарии укрупнения АТЕ, включая упразднение промежуточного (районы/ГОЗ) уровня управления; провести моделирование и оценку последствий предлагаемых изменений.
18. При разработке критериев укрупнения городских и сельских муниципалитетов (без учёта ГРЗ) учесть ориентир по средней численности населения муниципалитетов на уровне 20-25 тыс. человек.
19. Провести консультации с местными сообществами и разработать механизмы слияния и укрупнения АТЕ с учётом их интересов.
20. Разработать проект реформы административно-территориального устройства, предусматривающий слияние и укрупнение городов областного и районного значения, сельских округов, сел и поселков, и формирование на их основе укрепленных муниципалитетов, функционирующих в рамках двухуровневой системы субнационального управления. Определить этапы и сроки реализации реформы.
21. Рассмотреть целесообразность расширения ГРЗ за счёт ближайших населённых пунктов городского типа, расположенных в зоне их экономического влияния и интегрированных в транспортную сеть. Также возможность реорганизации границ областей, численность населения которых значительно выходит за пределы диапазона 800 тыс.-1,5 млн человек.
22. Учесть в законодательстве формирование на базе городских районов и отдельных сельских населённых пунктов вспомогательных (субмуниципальных) подразделений без статуса АТЕ для оказания содействия городским и сельским муниципалитетам в обслуживании населения и обеспечении отдельных видов публичных услуг.

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

В большинстве систем территориального самоуправления стран ОЭСР/ЕС институциональная структура региональных и местных органов власти основана на разграничении полномочий между коллегиальными представительными органами и исполнительными органами, которые могут быть как коллегиальными, так и единоличными. Представительные органы избираются непосредственно населением, тогда как руководители исполнительной власти могут либо избираться напрямую, либо назначаться соответствующим представительным органом. В рамках этих моделей органы самоуправления обладают сильным демократическим мандатом и рассматриваются как легитимные представители местного сообщества, перед которым они подотчётны.

Необходимость конституционных гарантий прямой выборности органов территориального самоуправления в единый день голосования уже отмечалась в настоящей концепции. Соответственно, внедрение такой модели потребует пересмотра действующей архитектуры муниципальной власти и порядка её формирования. Например, в настоящее время маслихаты функционируют лишь на двух верхних уровнях управления и отсутствуют на нижнем, муниципальном уровне. Поэтому, при укрупнении муниципальных образований и переходе к двухуровневой системе самоуправления, как отмечалось ранее, необходимо обеспечить представительство местных сообществ через маслихаты во всех муниципалитетах.

ПРЯМЫЕ ВЫБОРЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

В основу повестки децентрализации должен быть положен принцип подотчётности исполнительных органов территориального самоуправления населению, а не центральным органам власти. Переход к прямым выборам мэров местным населением стал одной из наиболее значимых тенденций реформ местного самоуправления в Европе за последние десятилетия (Sweeting, 2017; Magre and Bertrana, 2007). В настоящее время в большинстве европейских стран мэры на различных уровнях избираются напрямую (Heinelt et al., 2018; Gendźwiłł, Kjaer & Steyvers, 2022). Так, прямые выборы способствуют укреплению местного руководства и повышению уровня демократической подотчётности. Кроме того, они наделяют местных руководителей более сильным политическим мандатом на представление и защиту местных интересов во взаимоотношениях с органами центральной власти.

В случае Казахстана институциональный выбор в пользу прямой, а не косвенной выборности глав исполнительных органов самоуправления обусловлен уязвимостью последней к автократизации и усилению позиций центральной власти. Опора на доминирующую партию позволяет ей трансформировать выборность в процедуру фактического назначения (Golosov et al., 2016). Есть также основания полагать, что стимулы к вмешательству максимальны при назначении региональной исполнительной власти центром и минимальны при ее избрании и наличии значительных полномочий (Schakel & Romanova, 2022).

В тоже время, опыт ряда европейских стран также свидетельствует и о потенциальных рисках, связанных с прямой выборностью и характером горизонтальных властных отношений между мэром и советом. Разногласия между мэром и членами совета, представляющими конкурирующие политические силы, в отдельных случаях способны вызывать тупики в процессе принятия решений, особенно по таким ключевым вопросам, как утверждение муниципального бюджета или реализация крупных проектов развития (Podolnjak & Gardašević, 2013; Sidor, Kuć-Czajkowska & Wasil, 2020). Хотя такие риски не ставят под сомнение целесообразность прямых выборов мэров, они подчёркивают необходимость тщательной проработки надлежащих механизмов сдержек и противовесов, а также эффективных процедур урегулирования конфликтов в системе регионального и местного самоуправления.

В настоящее время акимы областей и ГРЗ назначаются Президентом с согласия маслихатов (ст. 89.4 Конституция). Формально Президент вносит в маслихат не менее двух кандидатур, по которым проводится голосование. Нижестоящие акимы районов и ГОЗ назначаются акимом области с согласия соответствующего маслихата (ст. 32 МГУиС). Акимы городских районов ГРЗ и ГОЗ назначаются акимом города с согласия маслихата. Все маслихаты состоят из представителей пропрезидентских партий, что исключает разногласия по поводу вносимых кандидатур. Остальные акимы городов районного значения, села, поселка и сельских округов избираются по мажоритарной системе относительного большинства, сроком на 4 года без единой даты выборов (ст. 36 МГУиС).

Для перехода к прямой выборности акимов в рамках двухуровневой системы самоуправления необходимо определить оптимальную избирательную систему с учетом уровней управления, размеров АТЕ и их количества. В международной практике для этого широко используются два вида мажоритарной системы: абсолютного большинства (двухтуровая) и относительного большинства (плюральная). В этой связи для выборов акимов областей, ГРЗ и городских муниципалитетов с населением свыше 100 тыс. человек предлагается применять двухтуровую систему, при которой победителем признаётся кандидат, набравший более половины голосов от их общего числа (50%+1). Если победитель не определяется в первом туре, проводится второй между кандидатами, получившими наибольшее число голосов.

Двухтуровая система обычно применяется при выборе президентов, губернаторов и мэров крупных городов, поскольку она позволяет избрать кандидата, который пользуется поддержкой большинства избирателей. В Польше, к примеру, таким образом избирают войтов, бурмистров и президентов городов вне зависимости от размера муниципалитета. В Италии данная система применяется при избрании мэров городов с населением свыше 15 тыс. человек, а также используется в ряде других европейских стран, включая Германию (на уровне городов и федеральных земель), Литву, Грецию, Хорватию и Болгарию. В то же время голосование в два тура имеет свои особенности, в виде снижения явки во втором туре, уменьшения влияния радикально настроенных избирателей, высокую стоимость администрирования выборов при их повсеместном проведении, а также возможностями для стратегического голосования во втором туре.

Для всех остальных муниципалитетов с населением менее 100 тыс. человек при выборах акима целесообразно использовать плюральную модель, при которой победитель определяется в один тур относительным большинством голосов среди всех кандидатов. Преимуществом данной модели является возможность провести голосование в один день одновременно в большинстве муниципалитетов, что существенно упрощает организацию и определение результатов. Помимо Японии, система относительного большинства широко используется на местных выборах в малых муниципалитетах Италии и в Великобритании, Румынии, США, Канаде и Южной Корее.

Районы в ГРЗ и крупных ГОЗ после консолидации АТЕ, как было отмечено ранее, должны функционировать как вспомогательные подразделения городских акиматов. При наличии в них избираемого районного совета, целесообразно ввести должность назначаемого главы. Данное должностное лицо будет выступать в качестве профессионального наёмного администратора и назначаться акимом города по итогам конкурсной процедуры. В отличие от выборности, механизм назначения позволит существенно снизить вероятность конфликтов и противостояния между акимом города и главой городского района. Главы вспомогательных подразделений в сельских муниципалитетах назначаются соответствующим акимом данной единицы.

Наконец, важно снять действующие барьеры для участия в выборах. В настоящее время при регистрации кандидатов в акимы села предъявляются квалификационные требования, установленные для государственных служащих (закон о государственной службе и указ Президента № 485). В частности, ст. 4.8 Указа предусматривает наличие не менее двух лет стажа государственной службы при меньшем сроке на политических должностях корпусов А и Б. Кроме того, кандидат должен пройти проверку (процедуру допуска) со стороны Комитета национальной безопасности.

В ряде европейских демократий при прямой выборности исполнительных органов самоуправления предусмотрены стабилизирующие и компенсаторные механизмы, позволяющие избранному мэру обеспечить поддержку совета за счёт премий и бонусов при распределении в нём мест. Однако в условиях недостаточной зрелости демократических институтов Казахстана подобные механизмы могут иметь обратный эффект, способствуя установлению контроля акима над маслихатом. С учётом рисков концентрации власти в руках акима, данная концепция предусматривает ограничение его полномочий только двумя сроками.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ДЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

На данный момент, маслихаты областей и ГРЗ избираются населением сроком на пять лет по смешанной (параллельной) системе. Депутатом маслихата не может быть избран гражданин, не достигший 25 лет. Половина депутатов маслихатов избирается по пропорциональной системе с закрытыми списками и порогом 5%, а другая по мажоритарной системе относительного большинства. По этой же системе избираются депутаты остальных маслихатов второго уровня. Выборы во все маслихаты проводятся одновременно и назначаются Центральной избирательной комиссией (ЦИК) по окончании срока их полномочий.

Переходя к выбору избирательной системы для маслихатов, следует ознакомиться с их типами и практикой применения в странах ЕС, где представлено наибольшее разнообразие. При классификации местных избирательных систем учитывают три основных показателя: избирательную формулу, структуру округов и структуру бюллетеня и на этой основе выделяют виды систем (Gendźwiłł et al., 2023). Мажоритарные системы, такие как плюральная, как правило, способствуют формированию стабильного правящего большинства в представительных органах при наличии институционализированных партий, что повышает решительность и административную эффективность. Однако при незрелой партийной системе она может иметь противоположный эффект, приводя к фрагментации совета. Кроме того, персонализированный характер голосования укрепляет связь между избирателями и их представителями. Такая модель применяется только в Великобритании и в муниципалитетах с населением менее 20 тыс. человек в Польше. Она нередко приводит к непропорциональным результатам, что снижает общую представительность избранного органа, и способствует росту числа независимых кандидатов.

Системы пропорционального представительства направлены на более точное отражение предпочтений избирателей и являются наиболее распространёнными в странах ЕС (см. таблица 8). Преобразуя голоса в места пропорционально, они сокращают долю «потерянных» голосов и повышают представительство в местных советах. Однако это также может сопровождаться фрагментацией представительного органа, что затрудняет формирование устойчивых коалиций и снижает эффективность принятия решений. Смешанные системы стремятся объединить преимущества обоих подходов, однако на местном уровне в Европе они не получили широкого распространения.

Для выборов депутатов маслихата в областях, ГРЗ, городских районах и муниципалитетах целесообразно рассмотреть применение пропорциональной системы с открытыми списками. Избирательный барьер для прохождения следует установить на уровне 3% (для электоральных блоков 5%), с последующим распределением мандатов между списками по методу Сент-Лагю⁸. При этом, по аналогии с Финляндией и Польшей, предлагается использовать систему открытых списков (без барьера на распределение внутри списка). Избиратель отдаёт голос за конкретного кандидата, что одновременно засчитывается и в пользу всего списка партии. Положение кандидата внутри списка определяется исключительно количеством набранных им голосов. Такой подход делает голосование интуитивно понятным для избирателей, а также снижает влияние партийного руководства на распределение мандатов. Это также позволит избирателям

8. Метод Сент-Лагю - это формула распределения мандатов между партиями пропорционально полученным ими голосам; обеспечивает равное отношение как к крупным, так и к малым партиям. Последовательность делителей: 1, 3, 5, 7 и т. д. (Gallagher & Mitchell, 2005).

Таблица 8. Избирательные системы, используемые на выборах в местные советы в Европе

Избирательная система	Тип	Страна
Мажоритарные системы	Мажоритарная система относительного большинства (FPTP)	Великобритания, Польша (малые)
	Блоковое голосование (BV)	Исландия (малые), Люксембург (малые), Франция (малые), Венгрия (малые), Словакия, Словения (малые)
	Ограниченное голосование (LV)	Испания (малые), Словения (малые)
	Единый непередаваемый голос (SNTV)	Словения (малые), Украина (малые)
Смешанные системы	Смешанная пропорциональная (MMP)	Венгрия (крупные)
Пропорциональные системы	Пропорциональная система с закрытыми списками (CLPR)	Германия (3 земли), Португалия, Испания (крупные), Албания, Хорватия, Молдова, Черногория, Северная Македония, Румыния, Сербия
	Пропорциональная система с закрытыми списками и мажоритарной премией (CLPR/MBS)	Андорра, Франция (крупные)
	Пропорциональная система с открытыми списками и мажоритарной премией (OLPR/MBS)	Италия
	Пропорциональная система с открытыми списками (OLPR)	Дания, Финляндия, Исландия (крупные), Норвегия, Швеция, Австрия, Бельгия, Германия (10 земель), Швейцария (преимущественно), Лихтенштейн, Люксембург (крупные), Нидерланды, Кипр, Греция, Чехия, Эстония, Латвия, Литва, Польша (крупные), Украина (крупные), Босния и Герцеговина, Болгария, Косово, Словения (крупные)
	Единый передаваемый голос (STV)	Ирландия, Великобритания (Шотландия и Северная Ирландия), Мальта

Источник: (Gendźwiłł et al., 2023) Различие между «крупными» и «малыми» муниципалитетами обычно основывается на установленных порогах численности населения. В Словении малые муниципалитеты могут выбирать между различными типами систем плюрального/мажоритарного семейства.

поддерживать как программы партий, так и отдельных кандидатов, сохраняя персонализацию местных выборов. Помимо выдвижения списков от политических партий, следует рассмотреть возможность допуска непартийных списков, которые формируют граждане.

Избирательные округа на уровне ГРЗ, городских районов и муниципалитетов формируются по их административным границам. Однако на региональном уровне, территорию области следует разделить на несколько избирательных округов в зависимости от численности населения и количества мест в маслихате. При действующей формуле определения размера маслихата, если взять Туркестанскую область каждый избирательный округ в области в среднем будет представлять около 5–7 мест в областном маслихате. Для обеспечения стабильности границ округов и предотвращения возможных манипуляций их следует формировать путем объединения нескольких муниципалитетов, входящих в состав области. Создание на территории областей нескольких округов, во-первых, позволяет обеспечить более пропорциональное пред-

ставительство интересов всего населения, а не только областных центров при едином округе. Во-вторых, это создает стимулы для партий взаимодействовать со всеми муниципалитетами в составе областей, а не только с областным центром.

В муниципалитетах с населением менее 15 тыс. человек маслихаты целесообразно формировать по мажоритарной системе относительного большинства. Такой выбор обусловлен малым размером муниципалитетов, территориальной разобщённостью входящих в их состав населённых пунктов, а также низким уровнем организованной партийной деятельности в сельской местности. Применение пропорциональной системы в этих условиях может ограничивать участие местных сообществ и вынуждать их встраиваться в действующие партии или использовать их лейблы для участия в выборах, тем самым создавая неестественное партийное представительство. Хотя данная концепция предусматривает возможность выдвижения непартийных списков граждан, более оптимальным решением является представительство через одномандатные округа, формируемые на основе сёл.

В настоящее время, количество мест в маслихате определяется постановлением ЦИК № 21/323 на основе количества населения АТЕ и согласно МГУиС, не должно превышать пятидесяти (ст. 5.3)⁹. Так, размеры маслихатов областей и ГРЗ варьируются от 26 до 46 мест, маслихатов ГОЗ - от 11 до 30, а районных - от 10 до 30 мест. Ввиду предлагаемых изменений данный подход должен быть скорректирован и учитывать двухуровневую систему административно-территориального устройства и размеры АТЕ без районов. В частности, необходимо определить численность маслихатов для малых сельских муниципалитетов (например, 5–6 тыс. жителей) и заменить фиксированный верхний порог в 50 мест более гибким пределом, устанавливаемым по формуле в диапазоне, например, от 7 до 60 мест.

Таким образом, избирательная система будет сочетать пропорциональный и мажоритарный компоненты (см. таблица 9), обеспечивает понятную для избирателей процедуру голосования и не перегружает работу избирательных комиссий. Применение пропорциональной системы на выборах требует наличия политических партий и необременительных процедур их создания. Для этого необходимо изменить действующий закон о политических партиях. Прежде всего в нем следует пересмотреть требования и процедуру по регистрации партий в соответствии с надлежащей практикой (ODIHR & Venice Commission, 2023). Это предполагает снятие запрета на создание региональных партий, отмену требований об обязательном региональном представительстве и регистрации филиалов партии во всех областях и ГРЗ. Кроме того, требование о членстве в 5 тыс. человек при регистрации необходимо заменить сбором 3 тыс. подписей в поддержку партии.

Таблица 9. Модель избирательной системы для региональных и местных выборов

АТЕ	Аким	Маслихат
Области, ГРЗ, городские муниципалитеты (более 100 тыс.)	Двухтуровое голосование	Пропорциональная, открытые списки, 3% барьер
100 тыс. и ниже	Один тур	Пропорциональная, открытые списки, 3% барьер
Менее 15 тыс.	Один тур	Плюральная, одномандатные округа
Городские районы	Назначение	ПР, открытые списки, 3%

Источник: разработано Альжановым Д.

9. Постановление ЦИК № 21/323. Число депутатов маслихатов определяется от численности населения с фиксированными базовыми значениями и шагом прироста: для областных маслихатов - 26 депутатов при численности до 300 тыс. человек с увеличением на 2 депутата на каждые последующие 200 тыс. человек; для ГРЗ - 30 депутатов при численности до 1,1 млн человек с аналогичным шагом; для ГОЗ - 11 депутатов при численности до 50 тыс. человек с увеличением на 1 депутата на каждые 25 тыс. человек; для районных - 10 депутатов при численности до 15 тыс. человек с увеличением на 1 депутата на каждые 15 тыс. человек.

Не должен остаться без внимания вопрос независимости представителей местного сообщества. В Казахстане МГУиС устанавливает для депутатов маслихатов императивный мандат, который связывает их с политической партией. Как и в случае с депутатами Парламента и акимами нижнего звена, утрата членства в партии автоматически ведёт к потере мандата. Такая практика не применяется в демократических странах, поскольку лишает депутата независимости и ставит интересы партии выше интересов избирателей. Поэтому важно не только пересмотреть законодательство, но и закрепить в Конституции норму о недействительности императивного мандата для депутатов парламента и маслихатов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учётом проведённого анализа следующий блок рекомендаций направлен на совершенствование порядка формирования органов регионального и местного самоуправления и повышение представительности выборных институтов на субнациональном уровне. Предлагаемые меры предусматривают дифференциацию избирательных систем с учётом численности населения и уровня административно-территориальной единицы, корректировку принципов формирования маслихатов и избирательных округов, а также создание более благоприятных условий для политической конкуренции и самостоятельности выборных должностных лиц. В совокупности эти предложения ориентированы на укрепление демократической легитимности, подотчётности и институциональной устойчивости органов самоуправления.

23. Для выборов акимов областей, ГРЗ и городских муниципалитетов с численностью населения более 100 тыс. человек установить мажоритарную систему абсолютного большинства, а для муниципалитетов с меньшей численностью населения мажоритарную систему относительного большинства.

24. Установить, что главы вспомогательных подразделений на уровне городских районов и сельских населённых пунктов назначаются соответствующими акимами города и сельского муниципалитета.

25. Для выборов депутатов маслихатов областей, ГРЗ, городских районов и муниципалитетов с численностью населения более 15 тыс. человек установить пропорциональную избирательную систему с полностью открытыми списками, проходным барьером 3% (для электоральных блоков 5%) и распределением мандатов по методу Сент-Лагю.

26. Установить, что в муниципалитетах с численностью населения менее 15 тыс. человек выборы депутатов маслихатов проводятся по мажоритарной системе относительного большинства.

27. Установить формирование избирательных округов на уровне ГРЗ, городских районов и укрупнённых муниципалитетов по их административным границам; для выборов в областной маслихат предусмотреть деление территории области на несколько избирательных округов.

28. Скорректировать формулу определения числа мест в маслихатах с учётом численности населения и новой структуры административно-территориального устройства и размеров АТЕ; заменить фиксированный верхний порог в 50 мест гибким пределом, устанавливаемым формулой в диапазоне от 7 до 70 мест.

29. Изменить закон о политических партиях в части требований к их регистрации, включая замену обязательного порога в 5 тыс. членов сбором 3 тыс. подписей в поддержку, а также снятие запрета на регистрацию региональных партий и отмену требования о региональном представительстве и регистрации филиалов партии во всех АТЕ первого уровня.

30. Закрепить в Конституции норму о запрете императивного мандата для депутатов парламента и маслихатов. Отменить в законодательстве привязку мандата к членству в политической партии, а также положения, допускающие отзыв депутата и акима политической партией.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Действующая система управления на региональном и местном уровне характеризуется нетипичным распределением полномочий между маслихатами и акимами в пользу последних, что указывает на необходимость её пересмотра. В частности, согласно МГУиС, право нормотворчества закреплено за акимами, а не за маслихатами (ст. 37). Полномочия маслихатов в основном сводятся к утверждению бюджета и отчётов, корректировке налоговых ставок, а также принятию отдельных правил в сферах благоустройства, содержания животных и оказания социальной помощи (ст. 6). Более широкими налоговыми полномочиями представительные органы не наделены. Утверждение программ развития и планов относится к компетенции маслихатов, тогда как их разработка и внесение к компетенции акиматов. При этом генеральные планы развития областных центров и ГРЗ утверждаются Правительством (ст. 6-2).

Формально маслихаты вправе заслушивать отчёты руководителей исполнительных органов и направлять запросы. Однако на практике реализация этих полномочий затруднена вследствие их фактической подчинённости акимам, выступающим ключевыми проводниками политики Президента. Показательно, что проекты решений маслихатов, предусматривающие сокращение доходов или увеличение расходов местных бюджетов, могут вноситься на рассмотрение лишь при наличии положительного заключения акима (ст. 7.2). Хотя маслихаты вправе выразить вотум недоверия (ст. 24), такое решение возможно только при двукратном неутверждении отчёта акима, при этом сам вотум не имеет прямых правовых последствий, поскольку полномочия по отстранению акима сохраняются за Президентом или вышестоящим акимом. Всё это свидетельствует об отсутствии у маслихатов действенных инструментов надзора и контроля за исполнительными органами.

Для формирования эффективных механизмов сдержек и противовесов в рамках новой системы управления необходимо обеспечить баланс полномочий между избираемыми на региональном и местном уровнях акимами и маслихатами. Это предполагает наделение маслихатов полным объёмом полномочий, относящихся к их исключительной компетенции как представительных органов. Главным нормотворческим органом в этом отношении должен выступать маслихат, и ни один из его актов не должен подвергаться дополнительной проверке со стороны акимов (исполнительного органа самоуправления). Это задача отдельного органа по надзору за законностью - префекта. Кроме того, маслихатам и отдельным депутатам следует предоставить эффективные контрольные полномочия по обеспечению подотчётности акимов за результаты их деятельности. В таблице ниже представлена модель распределения полномочий между акимами и маслихатами. Следует учесть, что данный перечень не является исчерпывающим и лишь задаёт рамки для будущей реформы, принимая во внимание, что в системе территориального самоуправления Казахстана институт акима, скорее всего, будет близок к модели «сильного мэра» (Heinelt et al., 2018).

При разграничении полномочий важно также предусмотреть механизмы, предотвращающие нарушение работы органов самоуправления вследствие разногласий по бюджету. В Польше, например, если бюджет не принят в установленный срок, независимая Региональная счётная палата уполномочена его утвердить, чтобы обеспечить непрерывность функционирования муниципалитета и финансирование обязательных расходов. Схожий механизм действует во Франции при участии финансового надзорного органа и представителя центрального правительства - префекта. В обоих случаях задача механизма заключается в том, чтобы стимулировать мэра и совет к сотрудничеству и сохранить контроль над муниципальным бюджетом через взаимные уступки. Аналогичный механизм должен быть принят и в Казахстане, который требует создание независимого органа финансового аудита за региональным и местным самоуправлением на уровне областей.

Таблица 10. Модель распределения полномочий между акиматом и маслихатом

Акимат	Маслихат
• Вносит на рассмотрение маслихата проекты решений и обеспечивает исполнение; • Разрабатывает проект местного бюджета; • Исполняет утвержденный бюджет; • Руководит администрацией и подведомственными органами; • Управляет кадровыми, имущественными и договорными отношениями; • Назначает и освобождает заместителей и руководителей подразделений акимата, утверждает регламент администрации; • Принимает административные решения и акты индивидуального характера; • Решает вопросы лицензирования и разрешений; • Представляет интересы муниципалитета в гражданско-правовых отношениях; • Обладает правом отлагательного вето на решения маслихата; • Оперативное руководство при чрезвычайных ситуациях и в сфере гражданской защиты; • Представляет ежегодный публичный отчет перед маслихатом и населением о результатах деятельности и состоянии дел в муниципалитете.	• Принимает устава и регламент области/ муниципалитета; определяет внутреннюю структуру его органов; • Принимает нормативно-правовые акты области/ муниципалитета; • Вводит налоги и сборов, определяет ставки по ним, тарифам; • Утверждает по предложению акима бюджет и отчет о его исполнении; • Утверждает стратегии развития и генеральный план развития области/муниципалитета по предложению исполнительного органа; • Утверждает правила застройки и землепользования; • Принимает решения о заимствованиях; • Создает и реорганизует учреждения и предприятия муниципалитета; • Принимает решения о создании межмуниципального объединения; • Принимает решения касающихся управления муниципальным имуществом; • Принимает ежегодные отчеты акима; • Устанавливает программные цели и целевые показатели эффективности, сопровождаемые механизмом отчетности о результатах деятельности акимата; • Запрашивает информацию и документы, касающиеся деятельности акимата и всего административного аппарата, подчиненного акиму; • Обладает правом инициировать независимый аудит; • Согласовывает ключевые назначения по представлению акима; • Определяет вознаграждение/зарплату акима в рамках определенных законом; • Назначает местный референдум по вопросам местного значения; • Преодолевает квалифицированным большинством (2/3) отлагательное вето акима.

Источник: разработано авторами.

Механизмы отстранения или отзыва глав исполнительных органов применяются в ряде стран ОЭСР/ЕС, однако различаются по способам реализации. Так, в Польше, в случае повторного отказа в вотуме недоверия, предусмотрен отзыв (абсолютным большинством голосов совета) через референдум при пороге не менее 3/5 от числа избирателей, участвовавших в выборах главы исполнительного органа. В Германии (Северный Рейн - Вестфалия) бургомистры и ландраты (районный уровень) могут быть отстранены и отозваны либо по решению совета (квалифицированным большинством в 2/3 голосов), либо по инициативе избирателей (при пороге поддержки не менее 25% от их общего числа). Кроме того, согласно законодательству данной земли, бургомистры являются выборными чиновниками, на которых распространяются дисциплинарные меры, применяемые к государственным служащим. В этом случае отстранение от должности осуществляется через дисциплинарную палату административного суда либо по решению суда при правонарушениях. В то же время в других странах действуют механизмы взаимного роспуска органов самоуправления в случае выражения вотума недоверия или возникновения тупика при утверждении бюджета.

В контексте Казахстана важно учесть, что контроль над акимами осуществляется, в том числе, через применение дисциплинарных мер. Поэтому принципиально, чтобы их правовой статус

основывался на мандате выборного должностного лица, не интегрированного в общую систему государственной службы. Задача в данном случае состоит в том, чтобы определить правовой механизм, который, с одной стороны, позволял бы отстранять главу исполнительного органа за серьёзные нарушения, а с другой не становился бы причиной вмешательства центральных властей, бездействия представительного органа либо инструментом политической борьбы.

Оптимальным решением может стать передача всех споров о компетенциях между органами самоуправления (в том числе внутренних), а также вопросов об отстранении главы исполнительного органа на рассмотрение суда, где заявителями могут выступать обе стороны. Такой подход сочетает в себе правовой механизм (*kommunalverfassungskstreit*), применяемый в Германии, и модель отстранения, практикуемую в Венгрии. Таким образом, споры общего характера и о компетенциях могут рассматриваться в административном суде, а вопросы отстранения акима при серьезных нарушениях Конституции и законов в Конституционном суде в рамках ускоренного судопроизводства.

Отзыв, в свою очередь, должен выступать инструментом местных сообществ в отношении акимов, утративших их доверие, однако его реализация должна предусматривать процессуальные барьеры, которые предотвращают злоупотребления данным механизмом со стороны политических соперников (Venice Commission, 2019). Например, порог для инициирования отзыва мог бы составлять 30% от общего числа избирателей соответствующей АТЕ, при этом решение признается действительным, если за него подано не менее 2/3 действительных голосов и при этом число голосов «за» не меньше числа голосов, поданных за акима при его избрании.

В соответствии с МГУиС Правительство определяет штатную численность персонала исполнительных органов АТЕ. Например, сельские единицы с численностью населения до 1,5 тыс. человек могут иметь аппарат до 5 сотрудников; до 3 тыс. – до 7; до 5 тыс. – до 8; до 20 тыс. – до 15; свыше 40 тыс. – до 20 сотрудников (постановление о некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов № 480). При этом информация о лимитах штатной численности единиц первого и второго уровней скрыта под грифом для служебного пользования. Такой подход не соответствует критериям прозрачности, явно ограничивает управленческую автономию и препятствует адаптации административных структур к потребностям и условиям, характерным для каждой территории.

Фактическая потребность в персонале должна определяться не только численностью населения, но и размером соответствующего органа, а также объёмом возлагаемых на него задач. Поэтому централизованный контроль должен быть сосредоточен исключительно на установлении правил найма и управления персоналом, а не на определении его численности; это прерогатива органов самоуправления. В частности, централизованное регулирование может способствовать открытому набору на основе профессиональных заслуг и квалификации, устанавливать норм поведения для сотрудников, формировать шкалу заработной платы, а также правила добросовестности и механизмы противодействия коррупции.

По действующему законодательству объём всех компетенций областных, районных (ГОЗ) и местных исполнительных органов строго определяется центральным правительством в МГУиС. Помимо этого, для системы управления характерно дублирование полномочий, которые пересекаются как между уровнями управления, так и с территориальными подразделениями центральных органов, чью деятельность аким координирует и контролирует. Например, перечень компетенций, закреплённый за областным акимом (ст. 27), во многом совпадает с перечнем полномочий районного акимата (ст. 31), при этом закон не разграничивает зоны ответственности каждого уровня. Схожим образом некоторые сферы компетенции акиматов третьего уровня (ст. 35) пересекаются с компетенцией вышестоящего уровня, однако в отличие от них, они в основном лишь содействуют их реализации, поскольку не обладают необходимым административным потенциалом и ресурсами.

Более того, распределение сфер ответственности и компетенций носит нисходящий характер без учёта критериев близости и доступности услуг для населения. В частности, таким образом организовано управление услугами социальной помощи населению и системой

здравоохранения, тогда как вопросы образования всех уровней полностью переданы областям. В сфере экономического развития нижний уровень может лишь содействовать фермерским хозяйствам и поддерживать предпринимательство через микрокредитование в сёлах, в то время как создание условий для предпринимательства и привлечения инвестиций в равной степени отнесено к компетенции областей и районов. Очевидно, что после реорганизации административно-территориального устройства и укрупнения единиц значительная часть компетенций и услуг необходимо передать на уровень муниципалитетов как наиболее близких к населению.

Таблица 11. Общая схема ОЭСР по распределению полномочий между уровнями субнационального управления

Муниципальный	Промежуточный	Региональный
Общая компетенция; широкий круг услуг местного значения	Специализированные задачи надмуниципального значения; поддержка малых муниципалитетов	Стратегические, разнородные
Ясли, дошкольное, начальное	Среднее и специализированное	Среднее, высшее, профессиональное
Градостроительство, управление земельными ресурсами	Надмуниципальное планирование	Региональное планирование
Местное развитие, местный туризм		Региональное развитие и инновации
Местные дороги, городской транспорт	Дороги второго порядка, транспорт	Региональные дороги и транспорт (вкл. ж/д)
Водоснабжение, канализация, сбор отходов, местные сети	Переработка отходов	Рамочные функции
Зелёные зоны	Охрана окружающей среды	Охрана окружающей среды
Поддержка семей, детей, пожилых, инвалидов; выплаты	Надмуниципальная социальная и молодёжная помощь	Службы занятости, профподготовка, интеграция
Первичная и профилактическая помощь	Больницы второго уровня	Специализированная помощь и больницы
Социальное жильё		Социальное жильё
Местная культура, спорт, досуг		Культура, наследие, туризм
Муниципальная полиция, гражданская защита		Региональная полиция, гражданская защита
Административные и разрешительные услуги	Содействие малым муниципалитетам	

Источник: OECD 2019

В таблице 11 представлена типовая схема распределения сфер ответственности между тремя уровнями управления, разработанная ОЭСР. В рамках двухуровневой системы управления она может быть адаптирована за счёт перераспределения полномочий промежуточного уровня между региональным и местным. При этом распределение полномочий должно учитывать размер АТЕ, а также их административный и финансовый потенциал. Например, если отдельные задачи превышают возможности АТЕ на местном уровне, они передаются на вышестоящий, либо реализуются через совместные межмуниципальные объединения и синдикаты. Такая практика, к примеру широко распространена среди стран ЕС и может касаться таких сфер, как организация общественного транспорта или вывоз мусора и отходов.

Задача состоит в преодолении неоднородности потенциала единиц за счёт кооперации и эффекта масштаба. С учётом плотности населения Казахстана этот механизм может иметь ключевое значение для значительной части небольших сельских муниципалитетов, для которых совместная деятельность при сохранении полной самостоятельности должна стать необходимой на уровне закона. Подобное сотрудничество также позволяет преодолеть проблему кадровой слабости отдельных единиц, что характерно для сельских округов сейчас, и сформировать единую и более эффективную администрацию через совместное финансирование.

Определение отдельных видов услуг за конкретным уровнем управления позволяет избежать дублирования и чётко установить, кто несёт ответственность, тем самым усиливая подотчётность. В случае если компетенция или вид услуги распределяются между уровнями, закон должен определять зоны ответственности каждого из них, долю их финансового бремени и порядок регулирования предоставления соответствующей услуги. Укрупнение муниципальных образований также позволяет закрепить за местным уровнем услуги, соразмерные зоне их охвата. К ним могут относиться компетенции, связанные с учреждениями начального и среднего образования, поликлиниками и больницами, ранее находившимися в ведении районов.

Хотя ГРЗ формально становятся муниципалитетами, это не означает, что они утрачивают свой особый статус и полномочия регионов. Дифференциация полномочий в рамках одного уровня в данном случае необходима и соответствует модели управления аналогичных городов-регионов. При этом, полномочия Астаны и Алматы (преимущественно их исполнительных органов) также расширены отдельными законами об их статусе. Компетенции вспомогательных подразделений на уровне городских районов ГРЗ и некоторых городских муниципалитетов будут определяться уставом и нормативными актами маслихатов по принципу децентрации и включать: обслуживание объектов общественной инфраструктуры, управление детсадами и школами, учреждениями культуры, предоставление ряда административных услуг и маломасштабные инвестиции.

В 2026 году был принят конституционный закон о специальном правовом режиме города Алатау, который сформировал новый тип администрации вне общей системы территориального управления. Город управляется напрямую советом во главе с Премьер-министром по аналогии с городами со специальным правовым режимом (charter cities). Данная модель управления находится на стадии внедрения и не является частью анализа настоящей концепции.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учётом проведённого анализа следующий блок рекомендаций направлен на более чёткое разграничение полномочий между представительными и исполнительными органами самоуправления, укрепление системы сдержек и противовесов и повышение их институциональной самостоятельности. Предлагаемые меры охватывают вопросы нормотворчества, бюджетного контроля, финансового аудита, статуса акимов, разрешения споров о компетенции, распределения публичных функций между уровнями самоуправления и развития межмуниципального сотрудничества. В совокупности они призваны способствовать повышению подотчётности органов самоуправления, предотвращению дублирования полномочий и созданию более устойчивой модели предоставления публичных услуг на региональном и местном уровнях.

31. Закрепить за маслихатами исключительное право на нормотворчество, а за акимом оставить полномочия по принятию актов исполнительного и индивидуального характера. Согласие акима на решения маслихата по бюджету должно требоваться только в случае увеличения дефицита.
32. Распределить полномочия между акимом и маслихатом в соответствии с моделью сдержек и противовесов, представленной в настоящей концепции (рисунок 12).

33. Исключить проверку актов маслихата со стороны акима. Надзор за законностью актов органов самоуправления возложить на отдельный специализированный орган с правом оспаривания актов исключительно через суд.
34. Создать на уровне областей независимый орган финансового аудита регионального и местного самоуправления. Уполномочить данный орган правом утверждать бюджет самоуправления в части обязательных расходов, если маслихат не утвердил его в установленный законом срок.
35. Определить статус акима исходя из мандата выборного должностного лица и исключить его из сферы действия законодательства о государственной службе.
36. Ввести механизм разрешения споров о полномочиях между органами самоуправления через юрисдикцию административных судов. Отнести к компетенции Конституционного суда вопрос об отстранении акима за серьёзные нарушения Конституции и законов.
37. Предусмотреть в законе институт отзыва акима избирателями как исключительный инструмент местного сообщества при условии, что процедура инициирования отзыва предусматривает порог не менее 30% избирателей соответствующей административно-территориальной единицы, а отзыв признаётся состоявшимся, если за него подано не менее $\frac{2}{3}$ действительных голосов и при этом число голосов «за» не меньше числа голосов, поданных за акима при его избрании.
38. Отменить в законодательстве полномочие Правительства по определению штатной численности акиматов (постановление № 480). К ведению Правительства отнести рамочное регулирование содействия в найме в исполнительные органы самоуправления на основе квалификационных критериев, разработку норм поведения, определение шкалы заработной платы и антикоррупционных стандартов.
39. Распределить сферы компетенции между уровнями самоуправления в соответствии с принципом субсидиарности и закрепить каждый вид услуг за одним уровнем в целях обеспечения подотчётности и предотвращения дублирования. В случае если компетенция (услуга) разделена между уровнями, определить в законе зоны ответственности каждого уровня, долю финансового бремени каждого уровня и порядок регулирования предоставления соответствующей услуги.
40. При распределении компетенций на муниципальный уровень учесть критерии территориальной близости, доступности и соразмерности предоставляемых услуг зоне охвата АТЕ.
41. Предусмотреть в законе механизм межмуниципального сотрудничества для совместного управления отдельными видами услуг в случаях, когда их оказание отдельными единицами невозможно.
42. Определить статус ГРЗ как особых городских муниципалитетов с полномочиями регионов.

МЕХАНИЗМЫ НАДЗОРА ЗА САМОУПРАВЛЕНИЕМ

Даже в странах, где существуют наиболее надёжные гарантии положения местных органов власти, их автономия не является абсолютной. Необходим эффективный надзор для обеспечения соблюдения территориальными органами законодательства страны и предотвращения злоупотреблений властью. Кроме того, должна быть создана соответствующая система финансового контроля и аудита, о чём упоминалось ранее.

В большинстве европейских стран надзор за деятельностью территориальных органов власти сочетает административные и судебные механизмы. Государственный надзор может осуществляться либо территориальными представителями центрального правительства (например, префектами), либо специализированными государственными органами, ответственными за отдельные сферы публичного управления. Судебный надзор, в свою очередь, осуществляется специализированными административными судами или судами общей юрисдикции (Steering Committee on Local and Regional Democracy, 1999). Государственный надзор может включать право центральных органов власти отменять либо признавать недействительными противоправные акты местных органов (как, например, в Польше) либо, альтернативно, право обращаться в суд с соответствующим требованием (как во Франции и Румынии). В системах, где административные органы наделены полномочиями по непосредственной отмене актов местных органов, последним должно быть гарантировано право на судебное обжалование таких мер надзора.

Таблица ниже описывает три институциональные модели государственного надзора за местным самоуправлением в отдельных европейских странах. Несмотря на важные различия, все они обеспечивают защиту местного самоуправления от чрезмерного вмешательства центральных властей в их конституционно гарантированную автономию.

Таблица 12 Институциональные модели надзора за законностью

Страна	Институциональные модели
Франция	Префектуры созданы в каждом из 101 департамента, представляющих собой промежуточный уровень административно-территориального деления между коммунами и регионами (со средним числом жителей около 500 000 человек). Префекты являются высокопоставленными государственными служащими, подотчётными правительству. Они назначаются Президентом, действующим в качестве председателя Совета министров, по представлению Премьер-министра и Министра внутренних дел. Несмотря на то, что префекты осуществляют надзор за органами местного самоуправления, они не наделены полномочиями по отмене их актов. Вместе с тем они вправе обращаться в административные суды с соответствующими требованиями. Префекты также оказывают содействие региональным счётным палатам в осуществлении финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления.
Польша	Воеводы назначаются Премьер-министром в каждый регион. Помимо того, что воевода представляет центральное правительство на территориальном уровне, воевода наделён полномочиями по отмене незаконных актов органов местного и регионального самоуправления. Вместе с тем любое такое надзорное решение может быть оспорено соответствующим органом местного самоуправления в административном суде.
Румыния	Правительство назначает префекта в каждом жудеце (регионе), а также в муниципии Бухарест. Префект вправе оспаривать в административном суде акты совета жудеца, местного совета или мэра, если считает такие акты незаконными. Оспаривание влечёт приостановление действия соответствующего акта в силу закона. Между префектами, с одной стороны, и местными советами, мэрами, советами жудецов и их председателями, с другой стороны, отсутствуют отношения иерархической подчинённости.

Источник: составлено Шестило Д.

Данная институциональная модель применяется в ряде других государств ЕС, включая Испанию и Италию, а также в странах Центральной и Восточной Европы. Для Казахстана внедрение института префекта могло бы обеспечить чёткое институциональное разграничение между демократически подотчётным региональным и местным самоуправлением, с одной стороны, и территориально организованной государственной власти, с другой стороны, тем самым укрепляя как автономию, так и эффективное присутствие центральных органов власти на субнациональном уровне.

В этой связи рекомендуется создание территориальных представительств центральных органов власти на региональном уровне. Помимо представления интересов государства на местах, такие представители должны осуществлять надзор за законностью деятельности органов местного самоуправления в соответствии с моделью, изложенной ниже. Для обеспечения профессионального выполнения своих функций они должны назначаться на основе заслуг из числа государственных служащих, а не являться политическими назначенцами. К их сфере компетенции относятся:

- Руководство или координация деятельности территориальных органов государственной власти. Даже в тех случаях, когда не все территориальные органы находятся в прямом подчинении префекта, обеспечение согласованного и последовательного исполнения законов и государственной политики остаётся одной из его основных обязанностей;
- Контроль за законностью деятельности органов местного самоуправления, который в ряде случаев сопровождается полномочиями по оспариванию или приостановлению действия незаконных актов;
- Оказание отдельных административных услуг от имени министерств или центральных ведомств (например, выдача документов, удостоверяющих личность, ведение государственных реестров, проведение процедур отчуждения);
- Координация мер реагирования на чрезвычайные ситуации на территории, которая зачастую включает полномочия по управлению силами общественной безопасности.

Вместе с тем судебный контроль за решениями территориальных органов власти должен быть доступен не только органам центральной власти, но и гражданам. В этой связи можно выделить две процессуальные модели: (1) *actio popularis* (популярный иск), позволяющий любому жителю соответствующего муниципального образования инициировать судебный пересмотр действий или бездействия местных органов власти; и (2) более ограничительный подход, предусматривающий доступ к судебному контролю только для лиц, чьи права или обязанности непосредственно затрагиваются соответствующими решениями.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учётом проведённого анализа следующий блок рекомендаций направлен на формирование модели государственного надзора, совместимой с принципами автономии регионального и местного самоуправления. Предлагаемые меры предусматривают ограничение надзорных полномочий проверкой законности решений органов самоуправления, закрепление судебного порядка их оспаривания и чёткое разграничение функций надзорного органа и органов территориального управления. Отдельное внимание уделяется расширению возможностей судебной защиты и участию граждан в контроле за законностью решений, затрагивающих публичные интересы.

43. Создать на уровне областей/ГРЗ институт надзора за органами местного самоуправления, чья деятельность должна ограничиваться проверкой законности их действий и не должна нарушать их автономию в определении направлений политики.

44. Закрепить в законе, что надзорный орган оспаривает акты органов самоуправления исключительно в судебном порядке.
45. Ограничить сферу компетенции надзорного органа руководством или координацией деятельности территориальных органов центрального правительства, координацией мер во время чрезвычайных ситуаций, оказанием отдельных административных услуг от имени министерств или центральных ведомств.
46. Рассмотреть возможность доступа к судебному контролю за решениями территориальных органов самоуправления не только для органов центральной власти, но и для граждан *actio popularis* (народный иск).

ФИНАНСОВАЯ АВТОНОМИЯ

Бюджетная система Казахстана состоит из четырёх самостоятельных уровней и регулируется Бюджетным кодексом (БК) и Налоговым кодексом (НК). Первый уровень относится к Республиканскому бюджету (РБ), второй к областям и ГРЗ, третий к районам и ГОЗ, а четвёртый к АТЕ местного уровня. Бюджеты утверждаются маслихатами и реализуются акиматами. В связи с отсутствием в структуре местного управления маслихатов, утверждение четвертого бюджета осуществляет районный маслихат (формально после согласования с местным сообществом), через который также осуществляется отчётность сельского акима.

БК исчерпывающе определяет категории доходов и допустимых расходов, передача отдельных видов поступлений и расходов с одного уровня бюджета на другой осуществляется только путем внесения изменений и дополнений в БК (ст. 22.2–29.2). Бюджеты формируются за счет налоговых и неналоговых поступлений, поступлений от продажи основного капитала и трансфертов (ст. 9). За каждым уровнем закреплены налоговые поступления в полном объеме по территории соответствующей единицы (ст. 23–27). В частности, индивидуальный подоходный налог (ИПН) и корпоративный подоходный налог (КПН) не крупного бизнеса, за местным уровнем ИПН самостоятельных плательщиков (см. таблица 13).

Социальный налог распределяется между областью и районом, при этом его доля определяется маслихатом области. Механизм формирования основан на централизованном прогнозе поступлений (ст. 52 БК) и лимитов расходов (ст. 74 БК). Трёхлетние трансферты общего характера (вертикальное выравнивание) рассчитываются по типовой методике центрального органа по бюджетной политике (ст. 80.2 БК), устанавливаются в три этапа. Законом об объемах трансфертов общего характера устанавливается на три года (ст. 79.2 БК), утверждается решением областного маслихата для районов и решением районного маслихата о районном бюджете и для местного уровня.

АТЕ на всех уровнях не обладают правом вводить налоги, перечень устанавливается НК (ст. 201). По закону АТЕ разрешено только корректировать ставки по ним исключительно в рамках определяемых НК. При этом, вне зависимости от уровня управления администрирование налогами осуществляется централизованно (ст. 42 НК). Последние изменения законодательства 2026 года вывели доли ИПН и КПН и областей и оставили за только соцналог.

По данным за 2023 год (см. рис. 5) собственные доходы местных бюджетов в Казахстане в среднем составляют не более 50%, тогда как, согласно данным Высшей аудиторской палаты за 2024 год, этот показатель достиг 52,2% (ВАП, 2025). При этом 17 из 20 регионов остаются дотационными. Как отмечалось в предыдущих главах, проблема кроется как в системе организации территориального управления, так и в централизованных принципах распределения доходов между центром и АТЕ. Последние изменения в налоговой системе, несмотря на расширение доходной базы бюджетов третьего и четвёртого уровней, не привели к решению фундаментальных проблем в доходах регионов.

Согласно LAI, укрепление финансовой самостоятельности местных органов власти требует, как минимум трех типов мер:

- наделение местных органов власти полномочиями самостоятельно взимать налоги;
- обеспечение того, чтобы существенная доля местных доходов поступала из собственных или местных источников (например, налогов, сборов и пошлин, размер которых хотя бы частично определяется на местном уровне); а также
- предоставление автономии в сфере заимствований (Ladner, Keuffer & Baldersheim 2025).

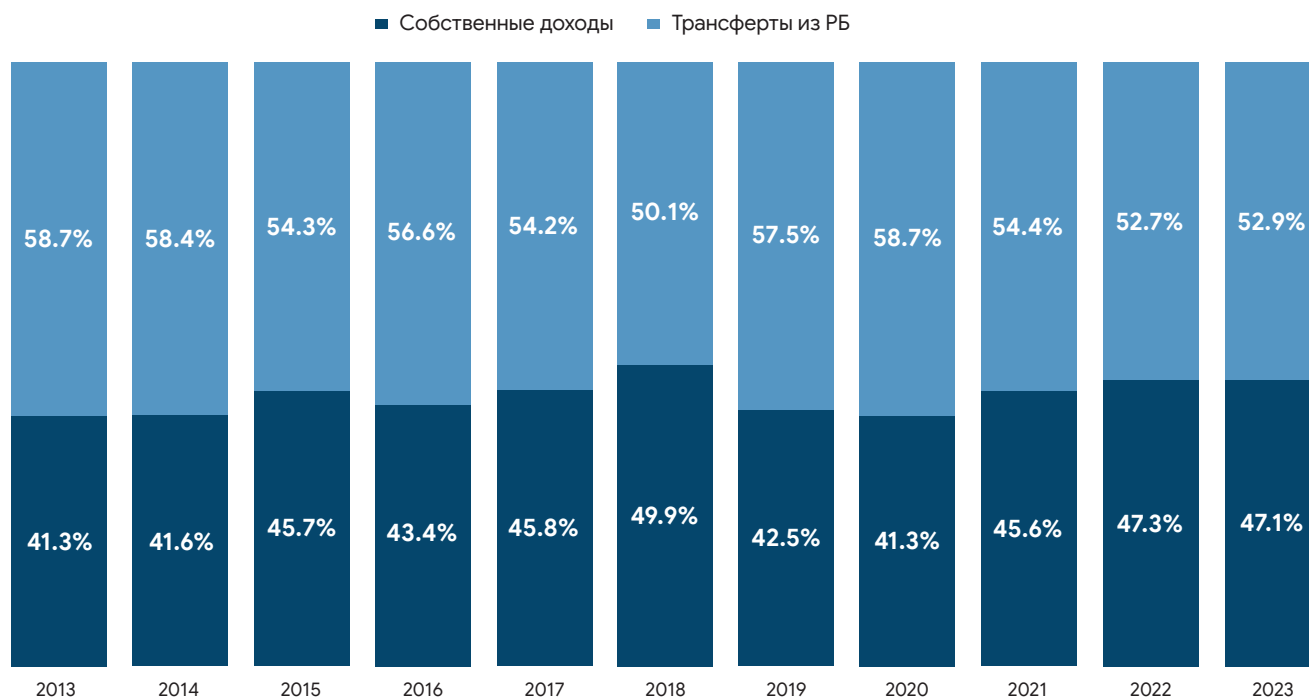
Таблица 13. Структура доходов и налоговые полномочия АТЕ

	Источники доходов	Полномочия
Области	Налоговые: Доля соцналога; 100% налог на игорный бизнес; платы за цифровой майнинг; плата за растительные и природные ресурсы; сборы за проезд автотранспорта, радиочастоты, и привлечение иностранной рабочей силы. Неналоговые: Доходы областной собственности, штрафы госучреждений, гранты; продажа основного капитала. Специальные: Плата за негативное воздействие, отчисления недропользователей на СЭР и обучение кадров. Трансферты: изъятия из районных бюджетов; субвенции/целевые из РБ.	Нет права вводить налоги Маслихат: Определяет долю социального налога между областью и районом Устанавливает ставки за пользование водными ресурсами по расчету центрального правительства. Снижает на 50% или повышает на 100% ставки по рекламе Заемствования: Бюджетные кредиты РБ и ГЦБ на внутреннем рынке в пределах лимитов, установленных БК.
ГРЗ	Налоговые: 100% КПН не крупного бизнеса, 100% ИПН, 100% соцналог; 100% налог на имущество, землю и транспорт; 100% акцизы на товары, произведенные в РК; НДС на ОПИ; платы за землю, майнинг, рекламу, лицензии; сборы; госпошлина; природные ресурсы. Неналоговые: Продажа капитала (вкл. землю и право аренды), специальные поступления. Трансферты: только из РБ.	Нет права вводить налоги Маслихат: Корректирует: ставку земельного налога, налога на земли под жильё не более 50% от базовой; ставки налога на землю под паркинг не более чем в 10 раз; коэффициент к налогу на жильё физлиц до 50%; СНР 50% от 4%; снижает на 50%, повышает на 200% ставки по рекламе; платы за пользование земельными, водными, лесными ресурсами. Заемствования: Выпуск ГЦБ, заимствования МФО на зелёные проекты, бюджетные кредиты из РБ.
Районы (ГОЗ)	Налоговые: 100% КПН не крупного бизнеса; 100% ИПН; Соцналог доля от области; 100% налог на имущество, землю, транспорт; 100% акцизы на товары, произведенные в РК; плата за землю; НДС на ОПИ; реклама в ГОЗ; сборы, лицензии, госпошлина. Неналоговые: Продажа капитала (вкл. землю). Трансферты: Субвенции/целевые из области; изъятия с 4-го уровня.	Нет права вводить налоги Маслихат: Корректирует: до 50% базовую ставку по земельному налогу; земли под автостоянки, АЗС, казино до 10 раз; коэффициент к налогу на жильё физлиц до 50%; СНР 50% от 4%. Устанавливает трансферты общего характера местным единицам без права менять объёмы областного решения. Заемствования: Займы только у области.
Города районного значения, сельские округа, поселки, села	Налоговые: 100% ИПН самостоятельных плательщиков; 100% налог на имущество физлиц, земельный на земли населённых пунктов, транспорт по месту плательщика; плата за землю; реклама; НДС на ОПИ своей территории. Неналоговые: Штрафы акима, добровольные сборы, доходы коммунальной собственности; продажа имущества и земли. Трансферты: Только из районного бюджета.	Ставки и бюджет устанавливается маслихатом района. Добровольные сборы физ/юр лиц. Заемствования: Займы только у района.

Источник: составлено Альжановым Д. на основе БК и НК. ГЦБ – государственные ценные бумаги, СЭР – социально-экономическое развитие, СНР – специальный налоговый режим, ОПИ – общераспространенные полезные ископаемые.

Достижение этих целей предполагает проведение реальной фискальной децентрализации в сочетании с надёжными механизмами финансового контроля и аудита, обеспечивающими подотчётность и макрофискальную стабильность. Укрепление финансовой самостоятельности территориальных органов самоуправления в Казахстане требует увеличения доли доходов, формируемых региональными и местными властями либо распределяемых между ними на основе объективных и прозрачных правил. Это включает расширение их доли в общереспубликанских налогах и увеличение поступлений от налогов, собираемых на местном уровне.

Рисунок 5. Доля собственных доходов и трансфертов 2013 – 2023 гг.



Источник: [Openbudget.kz](https://openbudget.kz)

Типичный перечень общегосударственных налогов, в сборе которых участвуют местные власти, включает ИПН и КПН. Менее распространено предоставление местным властям доли от поступлений по НДС. Среди местных налогов (которые собираются местными органами власти и полностью формируют местные бюджеты) можно выделить следующие:

- Налог на имущество (прежде всего на недвижимое имущество), во многих странах выступающий в качестве основного местного налога;
- Плата за использование и освоение земельных участков;
- Налог на наследство и дарение;
- Туристический налог.

Муниципальные власти обычно получают все эти налоги, в то время как региональные правительства в большей степени полагаются на доли от общегосударственных налогов, а также на гранты и субсидии. Например, во многих государствах-членах ЕС региональные бюджеты сильно зависят от фондов ЕС, предназначенных для регионального развития, распределением которых занимаются региональные органы самоуправления.

Таким образом, помимо полномочий по взиманию налогов, которые должны быть гарантированы Конституцией, необходимо пересмотреть закрытый перечень налогов и платежей (НК, ст. 201) с возможностью выделения категории местных налогов либо расширения прав органов самоуправления по введению отдельных платежей из установленного законом перечня. Следующим шагом должно стать изменение процедуры зачисления доходов, определяемой БК (ст. 22), с внесением дополнений о зачислении местных налогов в бюджет АТЕ, который их установил; соответственно, требуется скорректировать и доходную часть БК, включив местные налоги в перечень доходов соответствующих уровней самоуправления.

Право самоуправления определять ставки по налогам также требует соответствующих изменений текущих правил НК (ст. 582, 600, 602, 726). В настоящий момент, полномочия маслихатов по ставкам реализуются только в коридоре (до 50%), который определяет центральное правительство. Этот коридор целесообразно заменить верхним порогом и расширением категории местных налогов, идущих в доход самоуправлению, к примеру по имуществу юридических лиц. Соответствующему пересмотру подлежат и ставки, определяемые центральным правительством для регионов.

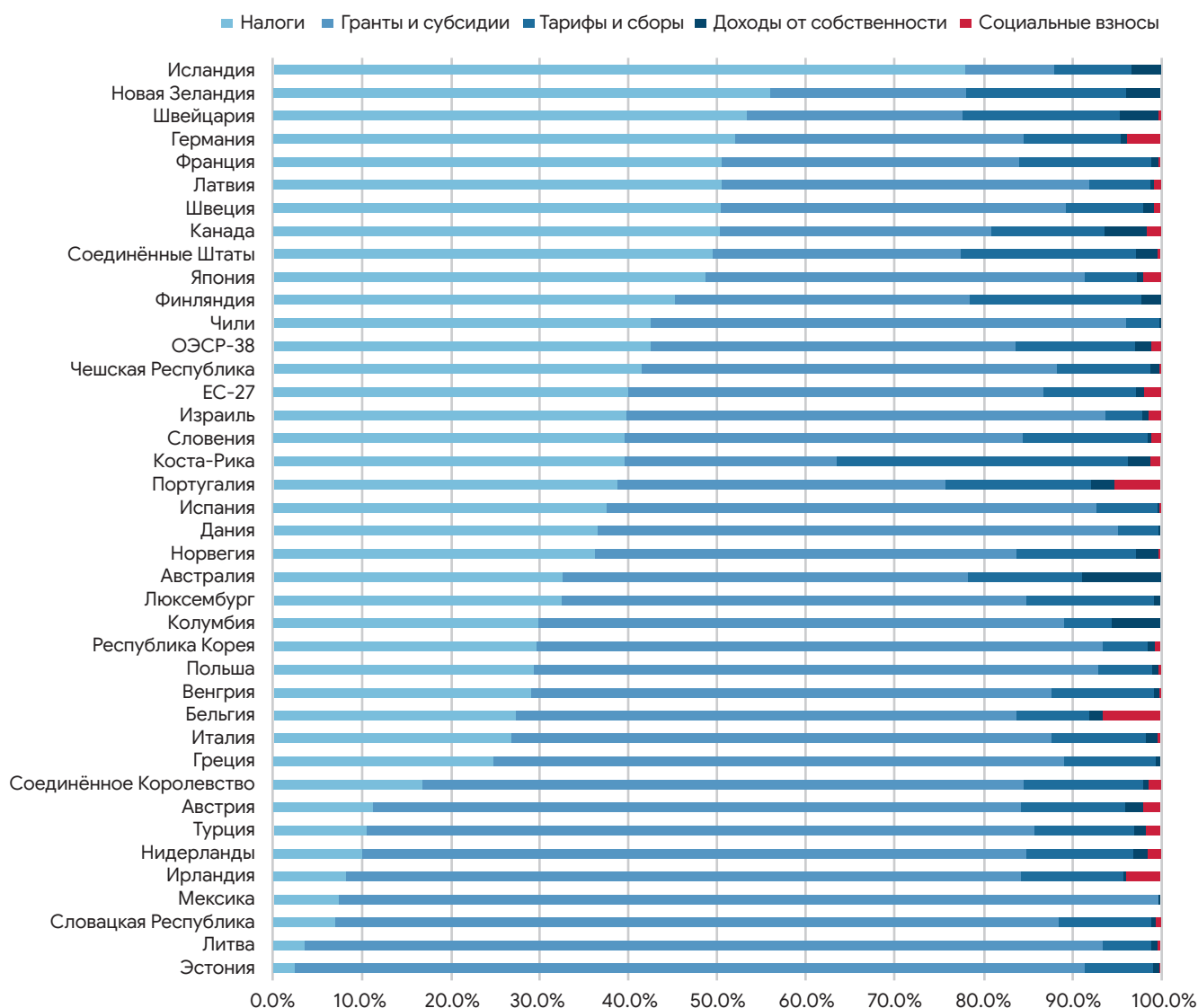
Несмотря на то, что за субнациональным уровнем закреплены полные доли налогов (ИПН, КПН), они составляют лишь незначительную часть налоговых доходов. КПН крупного предпринимательства, налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), бонусы и рентный налог направляются в РБ (ст. 23 БК), а доходы от нефтяного сектора в Национальный фонд. Таким образом, регионам в структуре доходов экономики достаётся лишь незначительная часть поступлений.

Ориентировочный совокупный доход от долей в общереспубликанских налогах и от местных налогов должен составлять от $\frac{2}{3}$ до $\frac{3}{4}$ от общего объема доходов, чтобы трансферты из государственного бюджета представляли собой лишь малый источник финансирования. Это в свою очередь, предполагает изменения действующего подхода к распределению налогов, когда за субнациональным уровнем закреплены определённые категории налогов с низким доходом. Например, решением могло бы быть применение смешанного подхода, когда КПН не делится на крупный и некрупный бизнес, а вводится единый налог с долей регионального и муниципального уровня. В Польше, например, субнациональные бюджеты получают фиксированные доли от налогов на прибыль компаний и подоходного налога на физических лиц по месту осуществления деятельности. В Германии муниципалитеты и земли получают закреплённые конституцией доли подоходного и корпоративного налогов, а дополнительно взимают промысловый налог (Gewerbesteuer) с предприятий любого масштаба. Доли от общегосударственных налогов, таким образом, должны быть зафиксированы в БК, а не утверждаться решениями маслихатов или госорганов.

Последующее определение условий разделения налогов с целью недопущения концентрации доходов в отдельных регионах и муниципалитетах требует отдельной проработки. В данном контексте концепция подчёркивает необходимость пересмотра базовых принципов функционирования системы распределения налоговых доходов от централизованной модели к децентрализованной.

В то же время опыт стран ОЭСР (см. рис. 6) показывает, что межбюджетные гранты и субсидии нередко составляют значительную часть доходов региональных и местных бюджетов даже в высоко децентрализованных системах. Однако принципиальное отличие заключается в характере этих трансфертов: их предоставление должно основываться на чётких правилах, а не на дискреционных решениях сверху, при этом территориальные органы власти должны обладать широкой автономией в определении направлений использования таких средств в рамках своей компетенции. В частности, им следует предоставить полномочия по самостоятельному планированию капитальных вложений, инфраструктурных проектов и административных расходов. Например, местные органы власти могут получать блочный (целевой) грант на содержание школьной системы, оставаясь при этом самостоятельными в детальном распределении и управлении этими средствами в соответствии с местной образовательной политикой.

Рисунок 6. Источники доходов местных органов власти в странах ОЭСР



Источник: OECD 2023.

Настоятельно рекомендуется также снижать роль централизованно распределяемых грантов. Как было наглядно продемонстрировано в последнее время на примере подобных программ, реализованных в Польше, они особенно уязвимы для партийного (политического) фаворитизма, что подпитывает политику распределения государственных средств для лоббирования интересов конкретных избирательных округов и клиентелизм (Gendźwiłł, Swianiewicz & Sześciło 2025). Иными словами, существует высокий риск того, что предоставление центральным властям права распределять средства между местными органами управления по своему усмотрению приведет к запуску механизмов распределения, отражающих не реальные потребности и приоритеты, а карту политических предпочтений местных сообществ. Это не только снижает эффективность, но и ограничивает местную автономию, поощряя вынужденную лояльность местных лидеров по отношению к центральной власти.

Сбалансированная и здоровая система местных финансов должна также включать в себя механизмы фискального (бюджетного) выравнивания, то есть передачу ресурсов местным органам самоуправления и между ними для сглаживания диспропорций в доходах

и обеспечения того, чтобы все местные сообщества могли эффективно выполнять свои функции. Статья 76.2 БК допускает межбюджетные отношения только с соседними уровнями как указано в таблице 13. В странах ОЭСР, напротив, центральное правительство выплачивает трансферты региональным и местным единицам напрямую. Во Франции, к примеру действует три канала перечисления глобальной дотаций (DGF) трем уровням субнационального управления. Соответственно, ограничения на межбюджетное взаимодействие как вертикальное, так и горизонтальное должны быть сняты при условии запрета дискреционных распределений. Снятие запрета на горизонтальные отношения, в свою очередь, является необходимым условием, которое позволяет единицам выстраивать взаимодействие и совместно финансировать проекты и объединенные администрации. В то время как в международной практике существует множество моделей и механизмов бюджетного выравнивания, ОЭСР предлагает следующие основные рекомендации по их выстраиванию, которые можно адаптировать для Казахстана:

- Критерии перераспределения ресурсов между местными органами власти должны быть основаны на объективных критериях, включая разницу в доходах на душу населения, а также демографические и географические особенности единицы, что минимизирует возможности для произвольных корректировок со стороны центральных властей;
- Обеспечение независимости механизма выравнивания от решений местных властей в сфере налоговой политики. Иными словами, если местные органы власти снижают налоговую нагрузку на своих жителей (что приводит к падению доходов их бюджета), они не должны поощряться за это увеличением доли выравнивающих трансфертов. Действующая методика, основанная на прогнозах местных исполнительных органов (ст. 80 БК), должна быть заменена оценкой, опирающейся на объективную налоговую базу;
- Логическая последовательность: по мере расширения доходной базы единиц объем выравнивающих трансфертов должен снижаться. При этом для остальных единиц формула должна предусматривать неполное покрытие бюджетного разрыва (ориентир 85–95%) с целью стимулирования роста собственных доходов;
- Механизм выравнивания должен пересматриваться специализированным органом (комиссией) при широком участии заинтересованных сторон, то есть органов местного самоуправления. При этом должны обеспечиваться прозрачность и предсказуемость, посредством публикации, методики, расчетов по каждой единице и размеров трансфертов (OECD, 2021).

В контексте финансовой самостоятельности одного лишь расширения прав и возможностей местных властей недостаточно. В соответствии с международными тенденциями рекомендуется более прямое вовлечение местного населения в распределение бюджетных средств через инициативное бюджетирование (партиципаторный бюджет). Это собирательный термин для широкого спектра управленческих экспериментов, характеризующихся более глубоким и непосредственным участием граждан в формировании бюджета, определении приоритетов расходов, а также в мониторинге и оценке затрат (Allegretti and Herzberg, 2004; Cabannes, 2004). На практике спектр методов инициативного бюджетирования весьма широк. Он включает в себя публичные слушания, опросы граждан, консультативные советы, семинары и квазиреферендумы, в ходе которых местное сообщество напрямую решает, как распределить установленную часть местного бюджета.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учётом проведённого анализа следующий блок рекомендаций направлен на укрепление финансовой автономии регионального и местного самоуправления и формирование более устойчивой, предсказуемой и прозрачной системы межбюджетных отношений. Предлагаемые меры охватывают расширение собственной доходной базы единиц самоуправления, закрепление их долей в общегосударственных налогах, совершенствование механизмов трансфертов и бюджетного выравнивания, развитие прямых и горизонтальных межбюджетных отношений, а также регулируемый доступ к заимствованиям.

47. Пересмотреть закрытый перечень налогов и платежей в НК (ст. 201), определив категорию местных налогов, вводимых маслихатами областей, ГРЗ и иных муниципалитетов в соответствии с перечнем предельных ставок, установленным законом.
48. Ввести норму в БК о зачислении полного объёма местных налогов в соответствующие бюджеты АТЕ с распространением действия налога в пределах территории АТЕ.
49. Расширить коридор ставок в НК (ст. 582, 600, 602, 726) за счёт повышения верхнего порога, а также расширить перечень налогов, собираемых на местном уровне (включая налог на имущество юридических лиц), и отменить расчётные полномочия центрального правительства по определению ставок.
50. Ввести единый КПН с фиксированной долей регионального и муниципального уровней без деления по видам предпринимательства и установить региональную долю НДС. Зафиксировать доли регионального и муниципального уровней в общегосударственных налогах непосредственно в БК, исключив решения маслихатов или госорганов по ним.
51. Пересмотреть правила предоставления трансфертов, исключив дискреционное распределение со стороны центрального правительства, и ввести модель финансирования на основе блочных грантов.
52. Реформировать механизм бюджетного выравнивания в соответствии с рекомендациями ОЭСР, обеспечив объективность критериев, прозрачность и участие представителей самоуправления через профильную комиссию, с обязательной публикацией, методики, расчетов по каждой единице и размера трансферта.
53. Снять действующие ограничения на прямые межбюджетные отношения (ст. 76.2 БК), обеспечив прямые трансферты из РБ в региональные и местные бюджеты на формальной основе и правилах. Снять ограничения на горизонтальные межбюджетные отношения как необходимое условие для сотрудничества региональных и местных единиц.
54. Изменить методику расчета трансфертов общего характера (ст. 80 БК), установив формулу, основанную на разрыве между стандартными расходными потребностями и налоговой способностью единицы, определяемой на основе объективной налоговой базы с учетом объективных критериев, включая различия в доходах на душу населения, а также демографические и географические особенности.

55. Применять выравнивание в соотношении с ростом доходной базы укрупненных единиц. Установить неполное покрытие выравниваемого разрыва (ориентир 85–95 %) для стимулирования роста доходной базы единиц.
56. Обеспечить доступ областей и муниципалитетов к внутреннему рынку заимствований при соблюдении единых правил, включая потолок заимствований, лимиты расходов на обслуживание долга и прозрачную отчётность.

МЕХАНИЗМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЦЕНТРАЛЬНЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ

Растущий интерес к межмуниципальному сотрудничеству (ММС) в теории и практике местного управления является закономерным следствием усложнения системы предоставления государственных (общественных) услуг и вызовов, с которыми сталкиваются местные органы власти. Совместные действия множества участников становятся необходимым условием более эффективного обслуживания граждан. Межмуниципальное сотрудничество рассматривается как «мягкий» ответ на данные вызовы и как альтернатива территориальной консолидации или прямому укрупнению (слиянию) органов местного самоуправления (Teles & Swianiewicz, 2018). Это обусловлено тем, что, в соответствии с принципом местной автономии, межмуниципальное сотрудничество должно сохранять добровольный характер, даже если оно стимулируется специальными мерами со стороны центрального правительства.

В то же время межмуниципальное сотрудничество требует институционализации в виде конкретных юридических форм и моделей. Обзор европейской практики демонстрирует их значительное разнообразие (см. Hulst & Van Montfort, 2007). Законодательство Казахстана в принципе не содержит норм, обязывающих органы местного и регионального самоуправления к сотрудничеству. Многолетний опыт и устоявшиеся формальные механизмы межмуниципального сотрудничества в Польше представляют собой ценную основу для разработки инструментов взаимодействия между органами местного самоуправления в Казахстане. Нормативно-правовая база в области самоуправления в Польше закрепляет три основные формы межмуниципального сотрудничества и определяет общие правила их функционирования:

- Наиболее развитой формой межмуниципального сотрудничества является муниципальный союз (*związek komunalny*). Он может быть создан неограниченным числом коммун для совместного выполнения государственных (общественных) задач. Муниципальный союз является юридическим лицом и обладает независимым статусом в публичном праве, обособленным от правосубъектности входящих в него муниципалитетов. Управление союзом осуществляется самостоятельными органами, назначаемыми муниципалитетами-участниками. На практике в сферу их ответственности входит строительство и содержание сложных объектов по утилизации отходов или организация единой сети общественного транспорта для жителей нескольких муниципалитетов.
- Другой формой взаимодействия является межмуниципальный договор (*porozumienie komunalne*). Она не требует создания отдельного юридического лица. В рамках этой модели муниципалитеты (или районы, выступающие в качестве второго уровня местного самоуправления) соглашаются поручить одному из них выполнение определенных государственных (общественных) функций. Все остальные муниципалитеты, присоединяющиеся к договору, обязаны участвовать в финансировании услуг, предоставляемых одним из них.
- Отдельной формой сотрудничества является ассоциация муниципалитетов (районов или регионов) (*stowarzyszenia gmin, powiatów, województw*), цели которой полностью отличаются от целей муниципальных союзов или межмуниципальных договоров. Она может создаваться для продвижения местной автономии и представления интересов органов самоуправления во взаимоотношениях с центральными властями. В отличие от других форм межмуниципального сотрудничества, ассоциация не выполняет каких-либо публичных (общественных) функций. Она является скорее инструментом лоббирования и продвижения местных интересов на национальном уровне. Следует отметить, что некоторые из этих ассоциаций представлены в Совместной комиссии правительства и органов территориального самоуправления.

Доступ территориальных органов власти к политическим и законодательным процессам на центральном уровне является одной из ключевых основ автономии самоуправления. Органы самоуправления должны быть своевременно информированы о любых инициативах центрального уровня, способных затронуть их задачи и потенциал. Однако на практике это общее требова-

ние лишь в ограниченной степени обеспечивается посредством формализованных процедур, поскольку во многом зависит от политической культуры страны и подходов элит центрального правительства. Тем не менее, опыт Польши и Румынии позволяет детально рассмотреть конкретные институциональные механизмы, способствующие более активному вовлечению органов самоуправления в общегосударственную политику и процессы принятия решений в Казахстане.

В Польше Совместная комиссия правительства и органов территориального самоуправления была создана еще на начальном этапе децентрализации и демократических реформ в 1993 году. Данная Совместная комиссия является одной из немногих подобных структур в Европе (помимо Испании и, с недавнего времени, Румынии), обеспечивающих активное участие местных и региональных органов самоуправления в процессах формирования государственной политики. Институциональная структура Совместной комиссии основана на принципе равного представительства ассоциаций местных и региональных властей, с одной стороны, и профильных министерств, а с другой. Комиссия обладает широким мандатом, однако её ключевая функция заключается в подготовке экспертных заключений по законопроектам и другим стратегическим документам, разрабатываемым Правительством.

В принципе, любые законодательные и политические инициативы, касающиеся полномочий и сфер ответственности органов самоуправления, должны в обязательном порядке направляться на рассмотрение Совместной комиссии (Sześciło & Zakroczyński, 2024). Несмотря на то, что представители местных и региональных властей в составе Комиссии не могут заблокировать эти предложения, большинство из них получают положительные отзывы. Приведенная ниже схема (см. рис. 7) иллюстрирует роль Совместной комиссии в процессе формирования государственной политики Правительства, а также консультативные механизмы, доступные местным и региональным органам власти на более поздних стадиях законодательного процесса.

Рисунок 7. Консультации с местными и региональными органами власти в законодательном процессе Польши



Источник: собственный анализ Шестило Д. на основе соответствующего законодательства Польши.

В 2022 году Румыния внедрила аналогичную модель вовлечения местных и региональных органов власти в процессы формирования политики на центральном уровне. Межминистерский технический комитет по децентрализации, помимо прочего, отвечает за рассмотрение проекта генеральной стратегии децентрализации, разработанного координирующим министерством, формулирование рекомендаций по дальнейшему развитию процесса децентрализации, а также за мониторинг реализации соответствующих стратегий (Congress of Local and Regional Authorities, 2023).

Кроме того, органы центральной государственной власти, выступающие инициаторами любых нормативных правовых актов, обязаны проводить консультации с ассоциациями местных органов власти не менее чем за 15 рабочих дней до внесения на принятие или утверждение любого закона, который непосредственно касается территориального самоуправления и/или оказывает влияние на местные сообщества.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учётом проведённого анализа следующий блок рекомендаций направлен на развитие межмуниципального сотрудничества и формирование устойчивых механизмов взаимодействия органов территориального самоуправления с центральными органами власти. Предлагаемые меры предусматривают законодательное закрепление различных форм совместной деятельности муниципалитетов, институциональное участие представителей самоуправления в рассмотрении законодательных и стратегических инициатив, а также обязательное проведение консультаций по вопросам, затрагивающим их полномочия и интересы.

57. Обеспечить в законодательстве возможность межмуниципального сотрудничества между органами территориального самоуправления путем внедрения различных форм взаимодействия.
58. Создать институциональный механизм для вовлечения представителей территориального самоуправления в национальный законодательный процесс. В частности, это может быть реализовано в форме постоянно действующего консультативного органа, состоящего из представителей центрального правительства и органов самоуправления. Данный орган должен быть наделен полномочиями по рассмотрению всех законодательных и стратегических инициатив, влияющих на деятельность и задачи органов местного самоуправления;
59. Ввести обязательство по проведению консультаций с органами местного самоуправления по законопроектам, в том числе на парламентской стадии законодательной процедуры.

РЕФЕРЕНДУМЫ И ДРУГИЕ ФОРМЫ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ

Действующее законодательство Казахстана предусматривает отдельные формы вовлечения граждан в процессы принятия решений на местном уровне, включая общественные советы, собрания и сходы местных сообществ. Вместе с тем правовые гарантии регулярного, своевременного и содержательного участия граждан остаются недостаточно развитыми. Практика применения существующих механизмов носит неоднородный характер и не всегда обеспечивает устойчивое влияние общественности на подготовку, обсуждение и принятие решений местными органами власти.

Переход «к взаимодействию на уровне местного самоуправления» (John, 2001), при котором традиционные механизмы представительной демократии дополняются партиципаторными механизмами, основанными на сотрудничестве, рассматривается как один из трендов в сфере местного управления последних десятилетий. В европейской практике на местном уровне сформировался широкий спектр инструментов участия, выходящих за рамки классических (преимущественно письменных) общественных консультаций. Развитие информационных технологий создало дополнительные возможности и каналы для вовлечения граждан в государственные и общественные процессы. В настоящее время в Казахстане возможности для содержательного участия широкого круга заинтересованных сторон в формировании местной политики остаются ограниченными.

Одним из таких инструментов являются гражданские панели (гражданские жюри), представляющие собой более продуманную альтернативу традиционным общественным консультациям и позволяющие преодолеть их ограничения. Классические консультации, основанные на письменных обращениях или открытых консультативных встречах, характеризуются недостатком содержательного взаимодействия между гражданами и лицами, принимающими решения, а также предоставляют ограниченные возможности для совместной выработки вариантов государственной политики на основе доказательной базы (фактических данных).

Гражданская панель (ассамблея) – это метод общественных консультаций, основанный на четырех ключевых элементах: 1) репрезентативный отбор участников на основе жеребьевки (случайного выбора), обеспечивающий участие граждан, представляющих различные группы населения в соответствии с заданными демографическими характеристиками (например, возраст, пол, уровень образования); 2) делиберативные (совещательные) встречи участников, проходящие при содействии и поддержке экспертов, предоставляющих достоверные данные; 3) формулирование политических и стратегических рекомендаций, направляемых в соответствующие органы власти; 4) последующее рассмотрение и публичная реакция органов власти на выработанные рекомендации. Такие рекомендации, как правило, не имеют обязательной юридической силы, однако на практике многие органы публичной власти заявляют о готовности к их реализации (Gašiorowska, 2023).

Хотя гражданские панели изначально возникли в западных странах (например, в Великобритании, Новой Зеландии и Германии), в последние десятилетия география их применения значительно расширилась. В 2017 году первые гражданские панели были организованы в ряде городов Польши и были посвящены таким вопросам, как улучшение качества воздуха, продвижение принципов равного обращения и недискриминации, а также поддержка гражданской активности в школах (Sześciło, 2020). Кроме того, гражданские панели (ассамблеи) были внедрены в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Эстонии, Грузии, Венгрии, Косово, Черногории, Северной Македонии и Румынии (Cesnulaityte, 2024).

Страны Балтии уделяют приоритетное внимание созданию возможностей для участия общественности через онлайн-каналы. Эстонская платформа rahvaalgatus.ee, управляемая Эстонской ассамблеей сотрудничества (аналитическим центром при Канцелярии Президента Республики), позволяет направлять электронные петиции в органы местного самоуправления.

Такие петиции могут содержать предложения или запросы, касающиеся отдельных направлений деятельности местных властей (инвестиционных проектов, законодательных инициатив). После того как петиция набирает подписи не менее 1% жителей соответствующего местного сообщества, она подлежит обязательному рассмотрению местным советом. В данном случае, показан пример того, как этот механизм должен работать в Казахстане, где обращения через e-petition не так эффективны ввиду ограничений по темам и отсутствия прозрачности и механизма реализации.

Таблица 14. Регулирование местных референдумов в отдельных европейских странах

Страны	Доступные формы местного референдума
Болгария	Правила проведения референдумов в Болгарии примечательны тем, что предусматривают весьма высокий порог явки для признания референдума состоявшимся – 50% от числа имеющих право голоса избирателей плюс один голос. В результате местные референдумы проводятся сравнительно редко. Схожий высокий порог явки установлен и в ряде других стран (например, в Словакии, Венгрии и Румынии). Вместе с тем референдумы, при условии достижения установленного уровня явки, являются обязательными для исполнения местными властями. В Болгарии местные референдумы чаще всего касаются изменения границ муниципальных образований. Еще одной отличительной особенностью болгарской модели является то, что право инициировать референдум предоставлено не только местному совету или группе жителей (не менее 10% населения), но также и мэру.
Чехия	Местные референдумы в Чешской Республике могут носить как обязательный, так и консультативный характер в зависимости от того, относятся ли рассматриваемые вопросы к компетенции органов местного самоуправления или затрагивают сферы ответственности центрального правительства. В последнем случае референдум может касаться исключительно обязательства местных властей предпринять конкретные действия с целью оказания влияния на политику центрального правительства. Так, если речь идет о размещении атомной электростанции на определенной территории (вопрос, входящий в компетенцию центральных органов), корректно сформулированный вопрос референдума будет звучать следующим образом: «Считаете ли вы, что местные органы власти должны принять меры для предотвращения строительства атомной электростанции на территории муниципалитета?». По вопросам, входящим в компетенцию местных органов власти, референдум имеет обязательную силу и требует от них принятия всех необходимых мер для реализации воли жителей. Референдум может быть назначен решением муниципального совета либо инициирован жителями. В последнем случае инициативный комитет должен собрать установленное количество подписей в поддержку проведения референдума; необходимый порог зависит от численности населения муниципалитета. Существенным требованием является представление инициаторами сметы расходов на организацию референдума, а также (что особенно важно) оценки затрат на реализацию предложения, выносимого на голосование. Референдум признается состоявшимся при участии не менее 35% жителей муниципалитета. Большинство местных референдумов в Чешской Республике посвящено вопросам размещения атомных и ветряных электростанций, реализации транспортных инфраструктурных проектов (включая строительство автомагистралей и аэропортов), а также ликвидации муниципалитетов.
Германия	Местные референдумы весьма популярны в Германии как в качестве формы общественных консультаций, так и для принятия решений по важным вопросам местного значения. Из-за отсутствия общенационального регулирования процедур проведения референдумов (хотя Конституция Германии гарантирует право на местный референдум) подробные правила их организации регулируются на уровне федеральных земель. Существуют определенные различия между законодательными нормами земель, которые влияют на степень популярности этого инструмента. Наибольшее количество местных референдумов было проведено в Баварии. В период с 1995 по 2002 год там состоялось более 1200 референдумов, что составило более половины всех местных референдумов, проведенных за это время. Значительно меньше референдумов проводится в пяти землях, которые присоединились к Германии после воссоединения страны. Различия в правилах проведения референдумов чаще всего касаются требований к явке для признания референдума состоявшимся. В Баварии для этого требуется участие всего 20% имеющих право голоса избирателей, что может способствовать популярности референдумов в этой земле. Другой крайностью является город Бремен, где референдум признается обязательным для исполнения только в том случае, если в нем приняли участие не менее 50% жителей, имеющих право голоса. В большинстве федеральных субъектов порог явки колеблется в пределах от 25 до 30%.

Источник: Vojtechova, 2009; Celotto, 2012.

В дополнение к более инновационным методам общественного участия следует также рассматривать классические местные референдумы как инструмент прямого принятия решений по конкретным вопросам. Как показано ниже, местные референдумы могут проводиться, в частности, для принятия решений (или выработки консультативной позиции) по вопросам, имеющим стратегическое значение для местного сообщества, а также для досрочного роспуска местного совета или смещения мэра с должности.

С учетом международной практики формирование базовой основы участия общественности в процессах принятия решений на местном уровне в Казахстане потребовало бы внедрения и распространения механизмов, не ограничивающихся только прямой местной демократией (референдумами), но также включающих инструменты партисипаторной и делиберативной демократии. При том что не все из них должны детально регулироваться национальным законодательством, общая обязанность по обеспечению участия общественности должна быть закреплена. Важно учесть, что все эти механизмы являются частью демократического общества и соответствующей ему политической организации государства.

РЕКОМЕНДАЦИИ

С учётом проведённого анализа следующий блок рекомендаций направлен на расширение возможностей граждан участвовать в решении вопросов регионального и местного значения. Предлагаемые меры предусматривают развитие механизмов референдумов, общественных консультаций и иных форм содержательного участия граждан в деятельности органов самоуправления.

60. Внедрить возможность проведения региональных местных референдумов по вопросам, имеющим важное значение для соответствующих сообществ.
61. Установить общую обязанность по проведению консультаций с гражданами по всем решениям органов самоуправления, предоставив при этом каждому местному сообществу право самостоятельно определять формы и каналы проведения общественных консультаций.
62. Содействовать развитию демократических инноваций в сфере участия общественности (таких как гражданские панели), позволяющих гражданам играть более активную и конструктивную роль в местном самоуправлении.

| ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложившаяся в Казахстане модель территориального управления сохраняет отдельные черты централизованной административной традиции. Вертикальная подотчётность территориальных исполнительных органов центральным органам власти ограничивает степень их самостоятельности и создаёт институциональные препятствия для полноценного развития автономии на территориальном уровне. Серьёзный дефицит наблюдается также в сфере финансовой самостоятельности. Кроме того, необходим пересмотр административно-территориального устройства.

Опыт стран ОЭСР и ЕС демонстрирует, что реальная региональная и местная автономия может быть успешно интегрирована в структуру унитарных государств при условии создания четких конституционных гарантий, эффективно выстроенных институтов и устойчивых механизмов межбюджетных отношений. Для Казахстана реформа должна начаться с прочного конституционного закрепления территориального самоуправления на основе принципов Европейской хартии местного самоуправления. Демократическую легитимность следует укрепить путем изменения институционального статуса акимов, расширения полномочий маслихатов, а также более четкого разграничения между территориальным самоуправлением и подразделениями центральных органов власти.

Не менее важными являются реформы, направленные на повышение финансовой самостоятельности, внедрение основанных на четких правилах межбюджетных трансфертов, а также обеспечение весомого участия территориальных органов власти в формировании государственной политики на национальном уровне. Дальнейшее расширение прав и возможностей местных сообществ в Казахстане потребует последовательных и комплексных преобразований. Вместе с тем опыт стран Центральной и Восточной Европы показывает, что при наличии устойчивой политической воли, надлежащих правовых гарантий и поэтапной реализации реформ возможно достижение существенного прогресса в развитии регионального и местного самоуправления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- André, C. and C. García (2014), *Local Public Finances and Municipal Reform in Finland*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1121, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>
- Anzia, S. F. (2014). *Timing and turnout: How off-cycle elections favor organized groups*. University of Chicago Press.
- Allegretti, G & Herzberg, C. (2004). Participatory budgets in Europe. Between efficiency and growing local democracy. TNI Briefing Series 5.
- Azfar, O., Kahkonen, S., Lanyi, A., Meagher, P., & Rutherford, D. (2018). Decentralization, governance and public services: The impact of institutional arrangements. In *Devolution and development* (pp. 45-88). Routledge.
- Berceanu, I. B. (2018). The Institution of the Prefect According to the Romanian Administrative Code. *Curierul judiciar*, (13), 106-112.
- Bardhan, Pranab. 2002. "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185–205.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment & Urbanization*, 16 (1), pp. 27 - 46.
- Celotto, A. (2012). Regional and Local People Consultation through Referendum. *Perspectives on Federalism*, 4(1), 12.
- Česnulaitytė, I. (2024). Citizens' Assemblies: Democratic Responses to Authoritarian Challenges in Central and Eastern Europe, online: https://www.demnext.org/uploads/Citizens-Assemblies-Democratic-Responses-to-Authoritarian-Challenges-in-Central-and-Eastern-Europe_2024-11-20-110352_nsha.pdf.
- Congress of Local and Regional Authorities (2023). Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Romania, Report CG(2023)44-11final.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2019). *Recall of mayors and elected representatives* (CDL-AD(2019)011rev). Opinion No. 910/2017.
- Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). (2019). *Report on term-limits: Part II – Members of Parliament; Part III – Representatives elected at sub-national and local level and executive officials elected at sub-national and local level* (CDL-AD(2019)007), Opinion No. 908/2017.
- Dincă, D. (2017). Perspectives Regarding the Prefect Institution in Romania. *HOLISTICA – Journal of Business and Public Administration*, 8(1), 7-14.
- Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, 53, 2–13.
- Gallagher, M., & Mitchell, P. (Eds.). (2005). *The politics of electoral systems*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199257549.001.0001>
- Gendźwiłł, A., Kjær, U., & Steyvers, K. (Eds.). (2022). *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003009672>
- Gąsiorowska, A., (2023) "Sortition and its Principles: Evaluation of the Selection Processes of Citizens' Assemblies", *Journal of Deliberative Democracy* 19(1). doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.1310>
- Gendźwiłł, A., Swianiewicz, P., & Sześciło, D. (2025). Multi-level party favoritism: The case of a discretionary grant program in Poland. *Swiss Political Science Review*, 31(2), 331-364.
- Gendźwiłł, A., Kjær, U., & Steyvers, K. (2023). Local elections and voting: Grasping vertical integration and horizontal variation. In F. Teles (Ed.), *Handbook on local and regional governance* (pp. 145–161). Edward Elgar.

- Golosov, G. V., Gushchina, K., & Kononenko, P. (2016). Russia's local government in the process of authoritarian regime transformation: Incentives for the survival of local democracy. *Post-Soviet Affairs*, 32(4), 328–349. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2015.1057939>
- Harguindéguy, J.-B. P., Cole, A., & Pasquier, R. (2021). The variety of decentralization indexes: A review of the literature. *Regional & Federal Studies*, 31(2), 185–208. <https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1566126>
- Heinelt, H., Sweeting, D., & Getimis, P. (2018). *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: Springer.
- Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M., & Reynaert, H. (Eds.). (2018). *Political leaders and changing local democracy: The European mayor*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0>
- Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Hlynsdóttir, E. M., & Önnudóttir, E. H. (2022). Iceland: Where localism prevails. In A. Gendźwiłł, U. Kjær, & K. Steyvers (Eds.), *The Routledge handbook of local elections and voting in Europe* (pp. 41–50). Routledge.
- Hulst, R., & Van Montfort, A. (Eds.). (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe* (Vol. 238). Dordrecht: Springer.
- John, P. (2001). *Local governance in western Europe*. Sage Publishing.
- Junussova, M. (2020). *Cities and local governments in Central Asia: administrative, fiscal, and political urban battles*. Routledge.
- Karvatska, S., Yuriychuk, Y., & Chepel, O. (2023). The peculiarities of the reform of local self-government: examples of Ukraine, Latvia, and Poland. *Studia Regionalne i Lokalne*, 92(2), 7–22.
- Koprić, I. (2012). Consolidation, fragmentation, and special statuses of local authorities in Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 12(4), 1175–1196.
- Ladner, A., & Keuffer, N. (2021). Creating an index of local autonomy—theoretical, conceptual, and empirical issues. *Regional & Federal Studies*, 31(2), 209–234.
- Ladner, A., Keuffer, N. and Bastianen, A. (2021). *Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries (1990–2020). Release 2.0*. Brussels: European Commission
- Lõhmus, M., & Tõnisson, I. (2006). Capital City Management in Estonia, Latvia and Lithuania After Restoring Their Independence. *Administrative Culture/Halduskultuur*, 7.
- Magre, J., & Bertrana, X. (2007). *Exploring the limits of institutional change: The direct election of mayors in Western Europe*. *Local Government Studies*, 33(2), 181–194. <https://doi.org/10.1080/03003930601158277>
- Mäeltsemees, S. (2016). The capital city in the local self-government system in central and eastern European and Caucasus countries. *Halduskultuur*, 17(2), 143–161.
- OECD (2017), *Decentralisation and Multi-level Governance in Kazakhstan*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280700-en>
- OECD (2019), *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- OECD (2020). *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>
- OECD (2021). *Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance*. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, (36).
- OECD (2022), *Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/ccb3ca1b-en>

- OECD (2023). Subnational government in the Western Balkans. SIGMA Paper No. 66, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/20786581>
- OECD (2025). Subnational Governments Structure and Finance in OECD Countries. Key data, 2025 edition, online: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/subnational-finance-and-investment/subnational-governments-infrastructure-finance-2025.pdf>
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), & Venice Commission. (2023). *Guidelines on political party regulation*. Second edition.
- Pachucki-Włosek, K. (2024). The present and future of local self-government in the Republic of Kazakhstan. *Polish Political Science Yearbook*, 53(2), 45–58.
- Podolnjak, R., & Gardašević, Đ. (2013). Directly Elected Mayors and the Problem of Cohabitation. The Case of the Croatian Capital Zagreb. *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law/Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava*, (20), 79–96.
- Schakel, A. H., & Romanova, V. (2022). Regional assemblies and executives, regional authority, and the strategic manipulation of regional elections in electoral autocracies. *Regional & Federal Studies*, 32(4), 413–435. <https://doi.org/10.1080/13597566.2022.2103546>
- Sidor, M., Kuć-Czajkowska, K., & Wasil, J. (2020). Supporting and Non-supporting Entities of the Mayor in Polish Municipalities with Cohabitation. *Lex Localis*, 18(4), 625–645.
- Stamule, T. (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Romania, European Commission.
- Steering Committee on Local and Regional Democracy (1999). Supervision and auditing of local authorities' action, Council of Europe Publishing.
- Sweeting, D. (Ed.). (2017). *Directly elected mayors in urban governance: Impact and practice*. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447327011.001.0001>
- Swianiewicz, P. (2015, June). Territorial Consolidation Reforms–European Experiences of 21st Century. In *Conference Proceedings, International Conference Geobalkanica 2015* (pp. 379–388).
- Swianiewicz, P., & Gendźwiłł, A. (2017). *Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial amalgamation toolkit*. Council of Europe.
- Sześciło, D. (2020). Co-Producing Local Policies through Citizens' Panels. *JCULP*, 4, 89.
- Sześciło, D., & Zakroczyński, S. (2024). Recentralization In Progress: Undermining Influence Of The Territorial Self-Government Bodies On National Policies And Legislation. *Studia Iuridica*, 105.
- Teles, F., & Swianiewicz, P. (2018). Inter-municipal cooperation in Europe. *Institutions and Governance*.
- Vojtechova, H. (2009). The Role of Local Referenda. *European Commission, Community Research, Arenas for Risk Governance–ARGONA*, 1–28.
- Welp, Y., & Whitehead, L. (Eds.). (2020). *The politics of recall elections*. Palgrave Macmillan.
- Высшая аудиторская палата Республики Казахстан. (2025). Отчет (заключение) к отчету Правительства Республики Казахстан об исполнении республиканского бюджета за 2024 год (утвержден постановлением Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 27 июня 2025 года № 25–VIII ПРК).

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

- Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 15 марта 2026 года. ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2600000000>
- Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464>

- Конституционный закон Республики Казахстан от 2 ноября 1995 года № 2592 «О всенародном референдуме». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002592>
- Конституционный закон Республики Казахстан от 8 мая 2026 года № 286-VIII ЗРК «О специальном правовом режиме города Алатау». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2600000286>
- Конституционный закон Республики Казахстан от 5 июня 2026 года № 300-VIII ЗРК «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2600000300>
- Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 15 марта 2025 года № 171-VIII ЗРК. ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2500000171>
- Налоговый кодекс Республики Казахстан от 18 июля 2025 года № 214-VIII ЗРК. ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2500000214>
- Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148>
- Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000344>
- Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V ЗРК «Об общественных советах». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383>
- Закон Республики Казахстан от 19 мая 2026 года № 290-VIII ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2600000290>
- Указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2020 года № 485 «Об утверждении квалификационных требований к отдельным политическим государственным должностям». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000485>
- Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2025 года № 480 «О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2500000480>
- Постановление Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 11 сентября 2020 года № 21/323 «Об определении количества избираемых депутатов маслихатов». ИПС «Әділет»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021198>

СПИСОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

- European Charter of local self-government (2014). <https://edoc.coe.int/en/local-democracy/6856-charte-europeenne-de-l-autonomie-locale.html>
- Constitution du 4 octobre 1958 Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006071194/>
- Code général des collectivités territoriales Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/>
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Gesetze im Internet. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>
- Kommunalwahlgesetz für Baden-Württemberg. Landesrecht BW. <https://www.landesrecht-bw.de>
- Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, Bürgermeister, Kreistage und Landräte (GLKrWG, Bayern). Bayern.Recht. <https://www.gesetze-bayern.de>
- Costituzione della Repubblica Italiana (1947). Senato della Repubblica. <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>
- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL). <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18;267>

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- Constitución Política de la República de Chile, Decreto Supremo N.º 100 de 2005 (texto refundido, coordinado y sistematizado). (2005). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de febrero). Diario Oficial de la Federación (última reforma vigente). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Española (1978). Boletín Oficial del Estado. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Elections Act 2022. Legislation.gov.uk. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/37>
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ISAP. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. — Kodeks wyborczy. ISAP. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20110210112>
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. ISAP. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20090310206>
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. ISAP. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20020410361>
- Constituição da República Portuguesa (1976). <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>
- Magyarország Alaptörvénye (2011). Nemzeti Jogszabálytár. <https://njt.hu>
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. e-Sbírka. <https://www.e-sbirka.cz/sb/2000/131>
- Zákon SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave. Slov-lex. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/377/>
- Latvijas Republikas Satversme. Likumi.lv. <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme>
- Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. e-Seimas. <https://e-seimas.lrs.lt>
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Constitution of the Republic of Estonia <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530122020003/consolide>
- Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos Seimas. <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>



**CENTRAL ASIAN
POLICY STUDIES**

