

Изъятия, выборность акимов и локальная налоговая подотчётность

Как механизм изъятий из бюджетов IV уровня ослабляет стимулы, созданные реформой местного самоуправления

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ

- С 2018–2020 гг. сельский уровень получил собственный бюджет (IV уровень) и закреплённые доходы, а с 2021 г. — избираемых населением акимов. Локальная ответственность была связана с локальными ресурсами.
- Интервью показывают, что недорегулированный механизм изъятий разрывает эту связь: значительная часть собственных доходов финансово сильных округов уходит в районный бюджет, а перевыполнение плана ведёт к повышению задания.
- В наиболее показательном кейсе в распоряжении округа осталось лишь около пятой части собранных им собственных доходов.
- Предельная отдача от дополнительных усилий по мобилизации доходов приближается к нулю: исчезает стимул расширять налоговую базу, а выборный аким не может показать жителям связь между налогами и местными услугами.
- Рекомендуется для сёл, сельских округов, посёлков и городов районного значения: нормативный предел изъятий, стабильный трёхлетний baseline, сохранение прироста сверх baseline на местах, защищённый местный минимум и публичная формула расчёта.

Об исследовании

Записка основана на полуструктурированных интервью с акимами и сотрудниками аппаратов акимов сельских округов Алматинской области и области Жетісу. Все респонденты анонимизированы; финансовые показатели округлены, а детали, позволяющие идентифицировать округа, обобщены.

Резюме

Реформа местного управления в Казахстане последовательно создавала на сельском уровне три взаимосвязанных элемента: собственный бюджет, собственные источники доходов и прямую электоральную подотчётность акима населению. Бюджет IV уровня вводился поэтапно с 2018 года и с 2020 года распространён на весь базовый уровень. С 2021 года акимы городов районного значения, сёл, посёлков и сельских округов избираются населением. Эти реформы связывают воедино ключевые аспекты местного управления — локальную ответственность и локальные ресурсы.

Однако интервью показывают, что именно эта связь сегодня нарушается недорегулированным механизмом изъятий из бюджетов IV уровня. На фоне растущей роли акима как администратора местных налогов и сборов в ряде округов значительная часть собственных поступлений изымается в районный бюджет, а перевыполнение плана по доходам оборачивается наказанием — повышением планового задания на следующий период. В итоге изъятия на уровне районов нивелируют эффект реформ, проводимых центральными

госорганами: рост собственной доходной базы не всегда приводит к сопоставимому росту ресурсов, остающихся в распоряжении местного сообщества.

По словам акимов, предельная отдача от дополнительных усилий по мобилизации доходов становится близкой к нулю. Финансово сильный округ не получает устойчивого стимула расширять налоговую базу, а выборный аким не может показать населению понятную связь между более строгой налоговой дисциплиной и улучшением местных услуг.

Предлагается скорректировать механизм для административных единиц, непосредственно связанных с местным сообществом, — сёл, сельских округов, посёлков и городов районного значения, прежде всего там, где руководитель избирается населением. **Основные меры:** официально ограничить предел изъятий; установить стабильный многолетний baseline по доходам; оставлять на местном уровне весь прирост сверх baseline в течение установленного периода. Для районов и областей аналогичный режим может не применяться, поскольку они выполняют более широкую территориальную и перераспределительную функцию.

Выборы и цифровизация: локальная налоговая дисциплина становится жёстче

Современная децентрализация на сельском уровне складывалась не из одной реформы. Сначала постепенно расширялся функциональный мандат акимов. Затем появился отдельный бюджет IV уровня. После этого были введены прямые выборы. В результате сельский округ стал одновременно территорией местного сообщества, отдельной бюджетной единицей и уровнем деятельности непосредственно избираемого руководителя.

Бюджет IV уровня изменил роль акима в доходной части. За сельским уровнем были закреплены собственные налоговые и неналоговые поступления, расходные обязательства и функции по планированию и исполнению бюджета. Сам аким не устанавливает основные налоговые ставки, но его аппарат непосредственно заинтересован в собираемости закреплённых доходов. Интервью показывают, что это не формальная функция: сельские администрации фактически работают с налогоплательщиками и недоимкой.

«Вы, как аким, несёте ответственность за сбор налогов? — Да, конечно. Дело не в том, хотим мы этого или нет. Это наша работа. Но у нас нет рычагов воздействия на людей. Мы приходим к человеку, просим оплатить налог, он обещает — и так на словах это и остаётся».

— Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

«По своей воле оплатить налог приходит очень мало людей. Обычно нужно им звонить, предупреждать. Есть злостные неплательщики, которых мы один-два раза предупреждаем, а потом приходится обращаться к судебным исполнителям. Каждый год по вине неплательщиков у нас выходит недоимка в [несколько] миллионов тенге».

— Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область



Рисунок 1. Алматинская область — один из двух регионов исследования. ☆ — областной центр (Конаев); ● — г. Алматы (город республиканского значения, не входит в состав области). Границы показаны схематично. Источник: составлено авторами по данным geoBoundaries и Natural Earth.

Прямые выборы усилили этот механизм. Избранный аким получает не только административную задачу выполнить план, но и собственный политический мандат. Он отвечает перед людьми, которые ежедневно видят состояние дорог, освещения, благоустройства и коммунальной инфраструктуры. В интервью эта разница между назначением и выборами формулируется предельно ясно.

«Назначенный аким будет ответственен перед теми, кто его назначил. А избранный аким — перед тысячами людей, перед населением. Поэтому разница между назначенным и избранным акимом — как между небом и землёй».

— Интервью с избранным акимом сельского округа, Алматинская область

После введения бюджета IV уровня рост собственных доходов стал для акима самостоятельной управленческой задачей. В сильных кейсах речь идёт уже не о пассивном сборе закреплённых налогов. Акимы ищут незарегистрированную налоговую базу, убеждают предпринимателей регистрироваться по месту деятельности, связывают появление предприятий с будущими доходами бюджета и рассматривают каждый новый объект как источник локального развития.

«Мы привлекли [более десятка] предпринимателей. Объясняли им: “Ваш подоходный налог поступит в наш бюджет, завтра на эти деньги сделаем дорогу в этом селе”».

— Интервью с акимом сельского округа, область Жетісу; перевод с казахского

В этом же округе поступления по подоходному налогу, по словам респондента, выросли почти вдвое. Это важный пример механизма **local fiscal effort**: рост доходов не происходит автоматически — часть прироста создаётся конкретной работой местной администрации.



Рисунок 2. Область Жетісу — второй регион исследования, выделенный из Алматинской области в 2022 году. ☆ — областной центр (Талдықорған). Границы показаны схематично. Источник: составлено авторами по данным geoBoundaries и Natural Earth.

«Одним из ключевых моментов у нас является наличие железной дороги. Я заинтересован в том, чтобы здесь открывались новые тупики. Каждый открытый здесь тупик, каждое созданное и зарегистрированное здесь ТОО — это налог. У нас есть индустриальная зона на территории округа [площадью в несколько сотен гектаров]... Если в следующем году начнём, то года через три-четыре первые инвесторы пойдут. И мы свой собственный доход, наверное, в десять раз увеличим».

— Интервью с избранным акимом сельского округа, Алматинская область

Эта локальная активизация совпадает с общей цифровизацией налогового администрирования. На национальном уровне КГД использует интегрированные информационные системы, Smart Data Finance, риск-ориентированную аналитику и электронные сервисы для налогоплательщиков. Начисления по имущественному и транспортному налогам доступны через e-Salyq Azamat и приложения банков; информационные системы КГД автоматизируют учёт, контроль и работу с налоговой задолженностью. В результате **налоговая дисциплина в целом становится более наблюдаемой и технологически обеспеченной**.

Для жителей этот процесс вполне материален. Налоговые обязательства становятся видимее, задолженность активнее отслеживается, а местная администрация чаще напрямую напоминает об оплате. Поэтому особенно важно, чтобы усиление налоговой дисциплины сопровождалось видимой локальной отдачей. **Иначе жители получают более жёсткое администрирование, но не видят сопоставимого улучшения местных услуг**.

Таким образом, после введения выборов у сельского акима одновременно усилились два стимула: собирать собственные доходы и показывать населению видимый результат. Поэтому правила изъятий, которые в более централизованной системе были прежде всего техническим элементом межбюджетного выравнивания, сегодня непосредственно влияют на политическую и управленческую логику реформы.

Как механизм изъятий меняет стимулы

Интервью показывают единый механизм изъятия части собственных доходов финансово сильных округов в районный бюджет. Он функционирует в двух режимах:

Два режима одного механизма

- 1. Плановое изъятие.** Округ заранее получает установленный объём обратного трансферта, который должен перечислить в район. Бюджетный механизм прямо предусматривает сельские округа как единицы расчёта субвенций и изъятий. Проблема — в недорегулированном порядке изменения плановых значений.
- 2. Динамический эффект изъятия.** Если округ собирает больше, это преимущество не обязательно остаётся у него: дополнительный доход может быть поглощён изъятием, а высокий фактический сбор становится основанием для повышения будущего плана.

Именно это превращает обычное выравнивание в **антистимул к росту налоговой базы**: изъятие сверхплановых поступлений и повышение задания делают предельную отдачу от дополнительного сбора нулевой или отрицательной.

Наиболее показателен кейс одного из финансово сильных пригородных округов. В 2024 году общий объём доходов его бюджета составлял порядка 1 млрд тенге, из которых около четверти приходилось на трансферты. Из собственных доходов (порядка 0,8 млрд тенге) около 0,6 млрд было перечислено в районный бюджет в виде изъятия. В распоряжении самого округа осталось менее 0,2 млрд тенге собственных доходов — **около пятой части** собранного.

≈ 1/5

доля собственных доходов, оставшаяся в распоряжении округа в наиболее показательном кейсе (2024 г.)

При этом успешное администрирование налогов повлекло повышение «плана по доходам»:

«— Ежегодно такая сумма изымается у вас? — Мы уже точно знаем, нам уже распределили: [более 0,7 млрд] тенге забирают. Оставляют нам всего [менее 0,2 млрд]».

— Интервью с сотрудником аппарата акима сельского округа, Алматинская область

«Мы собираем [около миллиарда], а нам оставляют [лишь малую часть]... Нам от этих налогов и смысла нет собирать больше, ведь всё равно изымают. Хотя мы постоянно ходим и всё требуем, даже рекламу постоянно проверяем. Я всегда говорю: почему мы должны просить трансферт, когда вы могли просто изъятие у нас сократить? Это же ко всему ещё и потеря времени».

— Интервью с акимом и сотрудником аппарата сельского округа, Алматинская область

Важен не только объём изъятия, но и динамический эффект. Сотрудник аппарата акима другого округа описывает ситуацию, при которой перевыполнение доходного плана приводит к его последующему увеличению. Ранний сбор и активная работа с налоговой базой не создают устойчивого дополнительного пространства для местных расходов.

«Иногда по налогам мы план перевыполняем: например, план [N] тенге, расход соответственно тоже [N], а собрали мы [более чем вдвое больше]... И потом на следующей сессии маслихата нам увеличивают. Мы хотим за полгода собрать все налоги, которые нам по плану поставили, но они нам тогда увеличивают план: типа, тогда можете и ещё собрать».

— Интервью с сотрудником аппарата акима сельского округа, Алматинская область

Похожий механизм наблюдается и в других финансово сильных округах. Один из округов Алматинской агломерации в 2024 году не получал трансфертов: план собственных доходов (порядка 0,1 млрд тенге) был перевыполнен более чем на 10%.

При этом респондент описывает изъятие накопленного свободного остатка и прямую потерю стимула к дальнейшей мобилизации.

«Стимул пропадает. Думаешь, что в любой посёлок можно пойти работать — на содержание аппарата деньги всё равно дадут. Цели не будет у акимов... У нас были деньги в свободном остатке за 2022 и 2023 годы, я их собирал и думал: на что-то масштабное потрачу в 2024 году. А в 2024 году у меня взяли и всё это изъяли».

— Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

Ещё один крупный округ описывает ту же логику через повышение плана: после перевыполнения задание на следующий год было вновь увеличено. Респондент отдельно отмечает, что при «балансировке» снижение задания одному округу может компенсироваться повышением задания другому.

«Мы с перевыполнением плана собирали [свыше 400 млн], а нам в этом году вообще повысили план [ещё больше]... Один год у нас так было: другой округ защитился по своим налогам, доказал, что не сможет выполнить план. Им убрали, а чтобы выровнять балансировку, разницу взяли и нам выставили, то есть увеличили наш план».

— Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

В результате система фактически облагает дополнительное местное усилие высокой предельной ставкой изъятия. Это не означает, что выравнивание не нужно. Но при слишком высокой ставке изъятия (clawback) собственная налоговая база перестаёт конвертироваться в локальную автономию.

Негативные последствия для реформы децентрализации

Демотивация акима и аппарата

Первое последствие — ослабление мотивации к мобилизации собственных доходов. Это не абстрактный риск, а прямо сформулированный респондентами эффект. Если дополнительный сбор не оставляет у округа дополнительного ресурса, то активный и пассивный аким в пределе получают одинаковый финансовый результат.

«Стимул пропадает... Цели не будет у акимов».

— Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

Это особенно важно именно после реформы выборов. Выборный аким получает дополнительную мотивацию искать ресурсы, потому что должен показывать результат жителям. Если система одновременно усиливает его ответственность за сбор и обнуляет часть эффекта от этого сбора, она создаёт внутренне противоречивую систему стимулов.

Конфликт с населением: налоги видны, межбюджетная архитектура — нет

Второе последствие — растущий разрыв между тем, кому население предъявляет требования, и тем, кто фактически определяет объём доступного ресурса. Житель платит транспортный, имущественный, земельный и другие налоги и видит конкретного акима. Он не видит бюджетную комиссию, формулу изъятий или процедуру перераспределения между уровнями.

«По-хорошему, это средства, которые мы собрали с населения, то есть это их деньги. Люди сейчас возмущаются, если дороги в плохом состоянии: “Мы же платим налоги, почему дороги не ремонтируют?”! Мы же не станем средства своих же жителей как попало расходовать».

— Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

Поэтому изъятия имеют не только фискальные, но и негативные политические последствия. Формально

ответственность перед населением локализована, а ресурс остаётся частично вертикализированным. Это делает акима главным адресатом недовольства по решениям, которые он контролирует лишь частично.

Усиление налоговой дисциплины без сопоставимой локальной отдачи

Это последствие наиболее чувствительно для долгосрочной легитимности реформы. Государство делает налоговое администрирование более технологичным и заметным для граждан, а местный уровень — более активным в сборе. Но если рост собираемости не превращается в видимый дополнительный ресурс территории, возникает асимметрия: гражданин сильнее чувствует обязанность платить, но слабее видит локальную отдачу.

Для выборного акима проблема ещё острее. Он не может объяснять населению отсутствие результата только ссылкой на районный бюджет, поскольку сам получил мандат решать местные вопросы. Здесь бюджетная архитектура начинает ограничивать эффект электоральной реформы: политические сигналы и передача функций со стороны центральных госорганов обнуляются действиями районных властей.

Международный опыт: выравнивание без обнуления стимула

Международный опыт показывает, что фискальное выравнивание и сохранение стимулов к росту собственной доходной базы не являются взаимоисключающими задачами. Ключевой вопрос не в том, отменять ли изъятия, а в том, какую долю дополнительной фискальной способности должна сохранять местная единица.

ОЭСР рассматривает ставку выравнивания как своего рода предельный налог (clawback): она показывает, какая доля дополнительного дохода территории поглощается системой выравнивания. По оценке ОЭСР, в среднем на выравнивание направляется чуть более 70% дополнительных налоговых поступлений, а в ряде стран эта ставка близка к 100%. ОЭСР предупреждает, что высокие ставки создают моральный риск: ослабляют стимулы расширять налоговую базу и собирать налоги — особенно там, где администрирование ведут сами субнациональные органы [1].

Норвегия даёт пример симметричного подхода. С января 2026 года симметричная часть выравнивания доходов составляет 64%: муниципалитеты с налоговыми доходами выше среднего передают в систему 64% разницы между своим уровнем и средним. Выравнивание остаётся сильным, но 36% дополнительной фискальной способности сохраняется у муниципалитета [2].

В Англии система удержания налога на коммерческую недвижимость (Business Rates Retention) строится вокруг базовых уровней (baseline). С 1 апреля 2026 года проводится её полный пересмотр (reset): базовый уровень финансирования рассчитывается исходя из 50%-ного удержания, накопленный рост в основном перераспределяется по обновлённой оценке потребностей, а затем местные органы вновь удерживают рост до следующего пересмотра. В особых зонах (designated areas) местная власть сохраняет 100% роста сверх фиксированного baseline, как правило на 25 лет, и этот рост не затрагивается пересмотром [3].

Эти примеры не следует механически переносить в Казахстан. Их значение в другом: развитие системы межбюджетного выравнивания решают две задачи одновременно — уменьшают территориальное неравенство и сохраняют

положительную предельную отдачу от роста собственной доходной базы.

Рекомендации

1 Официально установить предел изъятий

Для сёл, сельских округов, посёлков и городов районного значения следует нормативно установить максимальную долю собственных доходов, которая может быть изъята в вышестоящий бюджет. Конкретный коэффициент необходимо рассчитать на полном массиве бюджетов IV уровня, проверив несколько сценариев и оценив их влияние на выравнивание и сохранение local fiscal effort.

2 Зафиксировать стабильный многолетний baseline доходов

План по собственным доходам не должен автоматически пересматриваться вверх в течение года или сразу после перевыполнения. Целесообразно устанавливать базовый план на три года с заранее определёнными правилами индексации. Это позволит отделить обычный рост базы от дополнительного результата работы акима.

3 Временно оставлять весь прирост сверх baseline местному сообществу

В течение трёхлетнего планового цикла весь прирост собственных доходов сверх baseline следует оставлять в распоряжении соответствующей единицы. После завершения цикла baseline может быть пересчитан. Такая конструкция сохраняет выравнивание в долгосрочной перспективе, но даёт акиму время конвертировать дополнительный сбор в видимые местные проекты.

4 Установить защищённый местный фискальный минимум

Даже при изъятиях у базовой административной единицы должен оставаться минимальный объём средств сверх обязательных расходов на аппарат. Иначе формально самостоятельный бюджет существует, но не создаёт реального пространства для решения местных задач. Минимум можно рассчитывать как долю удержанных собственных доходов либо как нормативный объём средств на местное развитие на душу населения.

5 Применять специальный режим именно к единицам местного сообщества

Ограничения на изъятия наиболее обоснованы для сёл, сельских округов, посёлков и городов районного значения — там, где существует непосредственная связь с местным сообществом и руководитель избирается населением либо такая выборность заложена в логику реформы. Для районов и областей аналогичный предел может не вводиться: они выполняют более широкую территориальную, координационную и перераспределительную функцию.

6 Сделать формулу публичной и объяснимой

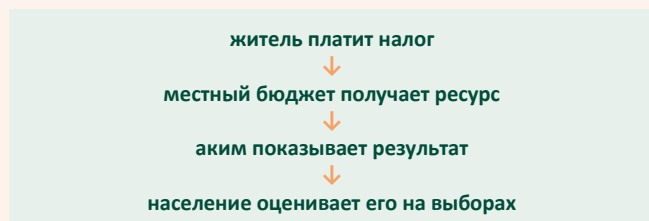
Для каждого округа должны быть заранее известны: baseline, предельная ставка изъятия, сумма защищённого местного ресурса, доля сохраняемого прироста и дата следующего пересмотра. Выборный аким должен иметь возможность объяснить жителям, сколько округ собрал, сколько направлено на выравнивание и какой объём остался на местные задачи.

Заключение

Казахстанская реформа создала на низовом уровне редкую комбинацию: отдельный бюджет, собственные налоговые источники и выборного руководителя. Эта конструкция потенциально сильна, потому что соединяет налоговую дисциплину, местную ответственность и видимый результат. Но она работает только тогда, когда дополнительное усилие местной администрации приносит территории дополнительный ресурс.

Сегодня интервью показывают обратный риск. Аким активнее собирает налоги, ищет налогоплательщиков, убеждает бизнес регистрироваться на территории, отвечает за план и одновременно — перед жителями. Но значительная часть прироста в ряде кейсов изымается или приводит к повышению следующего задания. В результате именно самые активные и финансово сильные округа сталкиваются с тем, что рост собственной доходной базы не превращается в рост фактической автономии.

Поэтому речь идёт не об отмене бюджетного выравнивания, а об изменении его предельной логики на базовом уровне: часть результата должна оставаться там, где он был создан. Для выборного сельского акима это не только финансовый стимул, но и условие работоспособности самой цепочки подотчётности:



Источники

- [1] OECD/KIPF (2021). Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work, гл. «Evaluating fiscal equalisation: Finding the right balance». OECD Publishing, Paris; Blöchliger, H. Fiscal Equalisation. OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government.
- [2] Regjeringen (Правительство Норвегии). Løpende inntektsutjevning [Текущее выравнивание доходов], 2026. regjeringen.no
- [3] Ministry of Housing, Communities & Local Government (2025). Resetting the business rates retention system from 1 April 2026. GOV.UK.

Авторы

Сабина Садиева
Бауыржан Едгенов
Бибіжамал Амангелді

Оговорка

Выводы, интерпретации и заключения, изложенные в настоящей записке, принадлежат авторам и не обязательно отражают официальную позицию Center for Regional & Local Development или организаций, с которыми аффилированы авторы.

Благодарности

Авторы благодарят акимов и сотрудников аппаратов акимов, которые согласились принять участие в интервью.



CENTER FOR
REGIONAL & LOCAL
DEVELOPMENT