CENTER FOR REGIONAL & LOCAL DEVELOPMENT

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

ReaLDev Policy Note № 2 · ноябрь 2026

Сабина Садиева, Бауыржан Едгенов, Бибіжамал Амангелді Center for Regional & Local Development

От местного сообщества к местному представительству: нужен ли крупным сельским округам собственный маслихат?

Почему растущие сельские территории с выборным акимом и собственным бюджетом остаются без представительного органа

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ

- За последнее десятилетие сельский округ получил собственный бюджет (IV уровень), выборного акима и механизмы участия жителей — но не собственный представительный орган: бюджет утверждает районный маслихат.
- Интервью выделяют три режима взаимодействия с сообществом в зависимости от масштаба: прямой контакт в малых сёлах, структурированное участие в средних округах и разрыв представительства в крупных округах с населением свыше 10 - 15 тыс. человек.
- Проблема иллюстрируется пятью сценариями: квартальный календарь маслихата против повседневных проблем; дистанция районного депутата; участие без бюджетных полномочий; неравное представительство сёл внутри округа; физический предел личной коммуникации акима.
- Предлагается апробировать собственный выборный маслихат с бюджетными, представительными и контрольными полномочиями в крупных сёлах (свыше 15 тыс. жителей) и многосельных округах (свыше 30 тыс.).
- Эксперимент отделяет развитие представительства от дорогостоящего перевода села в статус города: территория сохраняет сельский статус и связанные с ним меры поддержки.

Об исследовании

Записка основана на глубинных интервью с акимами и сотрудниками аппаратов акимов сёл и сельских округов Алматинской области и области Жетісу. Все респонденты анонимизированы; названия территорий не приводятся, а численность населения и другие показатели округлены.

Резюме

В течение приблизительно десятилетия Казахстан последовательно создавал на низовом уровне три взаимосвязанных элемента децентрализованного управления: местный бюджет, прямые выборы акимов и механизмы участия местного сообщества. Реформа была масштабной не только по географическому охвату, но и по глубине изменений: сельский округ стал одновременно отдельной бюджетной единицей, территорией прямой электоральной подотчётности и пространством непосредственного участия жителей в управлении.

Основной вопрос записки: соответствует ли действующая архитектура местного политического представительства масштабу и характеру сообществ, сформировавшихся после децентрализации?

Почему крупный сельский округ с выборным акимом и собственным бюджетом не имеет собственного маслихата, если отдельный район с меньшим населением обладает им в силу административного статуса?

На основе глубинных интервью мы выделяем пять ситуаций, каждая из которых иллюстрирует определённое ограничение действующей модели: (1) зависимость оперативных бюджетных решений от графика сессий районного маслихата; (2) ограниченность представительства интересов округа депутатами районного уровня; (3) разрыв между участием жителей в определении приоритетов и принятием окончательных бюджетных решений; (4) неравномерное представительство отдельных сёл в составе одного округа; (5) снижение эффективности непосредственного взаимодействия акима с населением по мере роста сообщества.

Предлагается апробировать создание собственного выборного маслихата с реальными бюджетными, представительными и контрольными полномочиями в двух типах территорий: в **крупных сёлах с населением свыше 15 тыс. человек** и в **многосельных сельских округах с населением свыше 30 тыс. человек**.

Контекст

Современная децентрализация Казахстана развивалась последовательно. Реформы 2010-х годов расширяли круг местных задач и оформляли институты схода и собрания местного сообщества. Законодательные изменения 2017 года подготовили бюджет четвёртого уровня, внедрённый в 2018–2020 годах. В 2021 году были введены прямые выборы сельских акимов. Эти изменения не ликвидировали вертикаль государственного управления, но принципиально изменили положение сельского акима: перед жителями он выступает как избранный руководитель, перед бюджетной системой — как администратор программ, а перед районом — как часть исполнительной иерархии.

В результате появились предпосылки для содержательного самоуправления: население может не только обратиться к руководителю, но и участвовать в формировании расходов, наблюдать за исполнением бюджета и политически оценивать работу акима. Вопрос в том, как устроен последний этап этой цепочки — превращение местных запросов в юридически обязательные бюджетные решения.

В сельском округе действует выборный аким, но собственного маслихата нет. Утверждение бюджета и существенные корректировки происходят на районном уровне.

Представительная и исполнительная функции, связанные с одним местным сообществом, институционально распределены по разным территориальным уровням.

На малых территориях этот разрыв сглаживается личными контактами; в больших он становится самостоятельной организационной проблемой.

Три режима взаимодействия с местным сообществом

Интервью с акимами сёл и сельских округов позволяют выделить три устойчивых паттерна взаимодействия с сообществом, различающихся прежде всего масштабом территории.

Малые сёла до 1–1,5 тыс. жителей	**Прямой контакт:** личные обращения, сельские чаты, повседневное общение с акимом.
Средние округа ≈ 3–6 тыс. жителей	**Структурированное участие:** сходы, собрания местного сообщества, уличные представители, советы старейшин.
Крупные округа свыше 10 тыс. жителей	**Разрыв представительства:** сходов и личных контактов уже недостаточно для десятков тысяч жителей.
Предлагаемый пилот свыше 15 / 30 тыс.	**Собственный выборный маслихат:** крупное село свыше 15 тыс. или многосельный округ свыше 30 тыс. жителей.

Рисунок 1. Три режима взаимодействия акима с местным сообществом в зависимости от численности населения и предлагаемые пороги для пилотных маслихатов. Источник: составлено авторами по материалам интервью.

В малых сёлах и округах (до 1–1,5 тыс. жителей) преобладает непосредственное взаимодействие: аким лично знаком со значительной частью населения, а основные каналы коммуникации — личные обращения, сельские чаты и повседневные контакты.

В округах среднего размера (преимущественно 3–6 тыс. жителей) формируется более структурированная система участия: сходы и собрания местного сообщества, уличные представители, советы старейшин и другие объединения жителей. Эти механизмы позволяют согласовывать местные приоритеты и поддерживать регулярную связь между акимом и населением.

> *«У меня [несколько десятков] улиц, и от них выбрано [чуть больше] человек — от каждой улицы. Потом они сами между собой проголосовали и выбрали [около десятка] человек. Например, собрание местного сообщества может составлять 1% от [нескольких тысяч] жителей. Они рассматривают бюджет».*
>
> — Интервью с акимом сельского округа, область Жетісу; перевод с казахского

> *«Вообще-то роль сообщества сильнее, чем роль аксакалов. Сообщество открывает собрание, и его решение имеет силу. А у решения аксакалов силы нет, потому что завтра аксакал сам может отказаться от своих слов. Ведь совет аксакалов — не юридическое лицо».*
>
> — Интервью с акимом сельского округа, область Жетісу; перевод с казахского

В крупных сельских округах (свыше 10 тыс. жителей), особенно в быстрорастущих пригородных территориях, меняются не только масштабы, но и характер местного управления. Традиционные формы непосредственного взаимодействия уже не обеспечивают достаточного охвата населения, а интенсивность обращений, разнообразие интересов и сложность инфраструктурных задач требуют более развитых механизмов политического представительства.

Крупные сельские округа по населению, экономике и сложности инфраструктуры приближаются к малым городам. Миграция, новые жилые массивы, дачные территории, коммунальные аварии, перегруженные школы и разница между зарегистрированными и фактическими жителями формируют круглогодичную повестку. Обычный сход здесь уже не может быть основным механизмом представительства десятков тысяч людей.

> *«По данным статистики в сельском округе проживает [почти 50 тысяч] человек. А на самом деле тут проживает намного больше людей, у нас пробки похлеще, чем в городе. По некоторым данным у нас в округе проживает [вдвое больше], а по другим — более 100 тысяч человек».*
>
> — Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

×2 разрыв между официальной и фактической численностью населения в одном из крупных пригородных округов, по оценке акима

Сама административная категория «сельский округ» здесь уже плохо передаёт содержание местных задач. В интервью упоминаются трёхсменные школы, коммунальная и транспортная нагрузка, сложности с финансированием инфраструктуры и рост незарегистрированного населения.



Рисунок 2. Алматинская область — регион, где расположены крупнейшие пригородные сельские округа, охваченные исследованием. ☆ — областной центр (Конаев); ● — г. Алматы. Границы показаны схематично. Источник: составлено авторами по данным geoBoundaries и Natural Earth.

Пять иллюстративных сценариев

1. Календарь районного маслихата не совпадает с периодичностью местных проблем

Самая наглядная проблема — ожидание сессии и процедуры изменения бюджета тогда, когда местная потребность требует немедленной реакции. В крупных округах это не исключение, а повторяющаяся ситуация.

> *«Мы ждём сессию маслихата по три месяца. Например, сейчас потоп идёт, нам сейчас нужны средства, но пока они утвердят, это уже всё не актуально становится».*
>
> — Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

> *«У нас была экономия, и мы хотели сделать ямочный ремонт перед школой. Нам пришлось ждать октябрьскую сессию маслихата, чтобы они разрешили перевести средства с одной программы на другую. Короче говоря, ремонт пришлось делать в ноябре».*
> — Интервью с сотрудником аппарата акима сельского округа, Алматинская область

> *«У нас всё утверждается на сессии маслихата. Раз в квартал мы сидим и ждём, когда нам дадут».*
> — Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

Акимы предлагают рассматривать такие вопросы хотя бы ежемесячно. Эти свидетельства показывают конфликт двух ритмов — планового квартального и повседневного муниципального.

2. Районный депутат не всегда представляет повседневные интересы конкретного округа

Второй разрыв связан с дистанцией между населением сельского округа и представительным органом, который утверждает бюджет. Даже наличие депутата от территории не гарантирует достаточного знания её инфраструктуры, пространственного устройства и внутренних конфликтов.

> *«Вот представьте: от каждого округа избирается по одному депутату. Там сидит энное количество депутатов, и только один представитель вашего округа. Он, извините, по закону должен здесь жить. Вы покажите, какой депутат живёт в своём округе».*
> — Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

> *«Откуда он знает внутреннюю проблему? Откуда он знает, что мне здесь требуется? Я постоянно с ним встречаться тоже не могу. И у него свои заботы-хлопоты, и у меня свои».*
> — Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

3. Участие населения и власть над бюджетом институционально разведены

Сходы и встречи выполняют реальную работу: собирают запросы, формируют публичные ожидания, заставляют акима объяснять ограничения. Но запрос жителей ещё не становится бюджетным решением. Местная повестка проходит через районную систему согласования, и население не всегда может проследить, где и почему меняется приоритет.

> *«Люди приходят, высказываются, ты им обещаешь, и на основании этих обещаний ты формируешь бюджетную заявку».*
> — Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

Проблема не только в том, что участие сообщества не подкреплено полномочиями по принятию решений. В крупных и финансово самодостаточных сельских округах уже сложились основные предпосылки для содержательной местной автономии: значительная численность населения, собственная доходная база, отдельный бюджет и избираемый аким, несущий политическую ответственность перед жителями. Однако ключевые бюджетные решения по-прежнему принимаются на районном уровне. Сообщество формулирует свои потребности, на его территории формируются налоговые доходы, а окончательное решение об их использовании остаётся за представительным органом более высокого уровня.

При значительной численности населения и достаточной финансовой самостоятельности возникает основание не просто ускорять бюджетные согласования, а расширять само пространство местной автономии.

4. Многосельный округ: представительство центра не равнозначно представительству всей территории

Отдельный вопрос — состав местных советов и собраний в округах, объединяющих несколько населённых пунктов. Даже если округ в целом достаточно активен, соседние сёла могут иметь резко разный вес при определении общих приоритетов.

> *«У меня [около десятка] человек. […] Все отсюда, с [малого] села только один человек. Это маленькое село, там проживает [несколько сотен] человек».*
> — Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область; сокращение помечено квадратными скобками

Как обеспечить представительство нескольких сёл в общем бюджете? Показательны многосельные округа, охваченные исследованием: один из них насчитывает почти 50 тыс. официально зарегистрированных жителей, несколько сёл и десятки дачных массивов; другой — около 20 тыс. жителей, пять сёл и несколько дачных массивов.

5. Прямая подотчётность упирается в физический предел коммуникации

В малом селе постоянная доступность акима — реальный актив. Но в большом округе с тысячами домов, сотнями улиц и множеством новых жилых массивов модель личного контакта не масштабируется линейно. Большой чат помогает быстро обнаружить проблему, но не может заменить представительство, публичное обсуждение альтернатив и независимый контроль.

> *«У меня есть сельский чат, в нём [более 500] человек. А у меня всего [около 600] дворов. Это практически 90 процентов населения в одном чате. Я все проблемы знаю через чат».*
> — Интервью с акимом сельского округа, Алматинская область

Даже в относительно компактном округе такая коммуникация требует постоянного личного участия. Для округа с десятками тысяч жителей воспроизвести аналогичную плотность взаимодействия практически невозможно. Поэтому проблема не в недостаточной открытости акима: её решение требует коллективного представительного института, способного структурировать множество конкурирующих запросов.

> *«— Как часто бывают отчётные встречи с населением? — Практически раз в месяц. Приёмные дни у меня, например, во вторник и четверг, а люди приходят каждый день. И разве откажешь, когда человек уже пришёл? Население пока не привыкло к графику. Лично у меня это занимает много времени, а текущей работы много — потом это влияет на качество работы. Иногда занимают и обеденное время. И населения у нас много: по статистике много, а по неофициальным данным ещё больше».*
> — Интервью с акимом крупного сельского округа

Предложение: местный маслихат без изменения административного статуса

Предлагаемая реформа не предполагает создания ещё одного общественного совета или условного «протомаслихата». В Казахстане уже есть институт выборного территориального представительства — маслихат. Вопрос в том, насколько оправдано его жёсткое прикрепление к административной категории района и города при значительном демографическом росте отдельных сельских округов.

Пилотные территории для собственного выборного маслихата

1. **Крупное село с населением свыше 15 тыс. человек** — самостоятельный населённый пункт, численность населения и интенсивность управленческих задач которого требуют перехода от преимущественно

непосредственного участия жителей к полноценному политическому представительству.

2. **Многосельный сельский округ с населением свыше 30 тыс. человек** — административная единица, объединяющая несколько населённых пунктов, интересы которых должны быть представлены при принятии общих бюджетных решений.

Пилотный маслихат должен обладать **бюджетными** (утверждение и корректировка местного бюджета), **представительными** (выражение интересов всех сёл и жилых массивов) и **контрольными** (надзор за исполнением бюджета и отчётность акима) полномочиями.

Сегодня одним из способов институционального признания роста сельского населённого пункта является его перевод в категорию города. Однако это решение влечёт значительно более широкие последствия: пересмотр требований к инфраструктуре, изменение механизмов финансирования и бюджетного планирования, а также потенциальную утрату населением отдельных преимуществ и мер государственной поддержки, связанных с сельским статусом.

В результате решение о развитии местного политического представительства блокируется гораздо более затратным решением об изменении административного статуса территории. Необходимость учитывать дополнительные бюджетные обязательства может сдерживать изменение статуса даже там, где масштаб населения уже требует иных механизмов управления.

Предлагаемый эксперимент позволяет разделить эти два процесса. Крупное село или сельский округ сохраняет сельский статус, но получает собственный выборный представительный орган, способный принимать решения по местному бюджету, контролировать его исполнение и представлять интересы жителей. Государство получает возможность повысить отзывчивость и подотчётность местного управления без автоматического запуска всего комплекса изменений, сопровождающих преобразование села в город. Расходы на создание и работу нового органа следует оценить отдельно, но по характеру они несопоставимы с полномасштабной сменой административного статуса.

Такой подход позволяет продолжить реформу децентрализации без обязательного пересмотра территориального устройства:

не каждое крупное село должно становиться городом, чтобы получить полноценное местное политическое представительство

Авторы

Сабина Садиева

Бауыржан Едгенов

Бибіжамал Амангелді

Финансирование

Исследование выполнено в рамках грантового проекта «Децентрализация, местное управление и региональное развитие в Казахстане», финансируемого Министерством науки и высшего образования Республики Казахстан (руководитель — Бауыржан Едгенов).

Оговорка

Выводы, интерпретации и заключения, изложенные в настоящей записке, принадлежат авторам и не обязательно отражают официальную позицию Center for Regional & Local Development, Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан 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