

МАСЛИХАТЫ КАЗАХСТАНА: ДОВЕРИЕ К ИНСТИТУТУ И КЛЮЧЕВЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ

^{1,2}Е.А. Беркутова,¹М.Ю. Онучко

АННОТАЦИЯ

К своему тридцатилетнему юбилею институт маслихатов переживает новый виток обновления, инициированный политическими реформами Президента РК К.К.Токаева. В работе находится законопроект о местном самоуправлении, ожидается создание аналога маслихатов на нижних уровнях управления, внесение изменений в функциональные обязанности должностных лиц маслихатов. Для выстраивания логики эволюции института в данной публикации выделены основные этапы и ключевые события истории маслихатов.

Внедряемые изменения нацелены на повышение эффективности маслихатов, активизацию их взаимодействия с местными жителями. Достижение этих целей и успех реформ в государстве, в целом, зависят от доверия граждан. Для оценки данного показателя в отношении маслихатов представлены результаты массового опроса Института общественной политики партии «AMANAT». Согласно результатам социологического исследования, примерно равное количество граждан (практически каждый третий) заявило о своем доверии маслихатам и нейтральной позиции по отношению к ним. Нейтральная оценка является крупным заделом для роста доверительных отношений, в связи с чем представлены рекомендации о мерах для повышения доверия местным представительным органам власти со стороны населения. Исследование выявило значительные региональные различия по данному показателю, также определив социально-демографические характеристики граждан с наиболее высоким уровнем доверия.

Ключевые слова: маслихаты, реформы, местные представительные органы, кенесы, доверие.

¹Евразийский национальный университет имени Л.Н.Гумилева, Астана, Казахстан

²Институт общественной политики партии «AMANAT», Астана, Казахстан

Автор-корреспондент:
Беркутова Е.А.,
e.a.berkutova@gmail.com

Ссылка на данную статью:
Беркутова Е.А., Онучко М.Ю.
Маслихаты Казахстана:
доверие к институту и
ключевые этапы развития //
Адам әлемі. – 2025. – №2(103).
– С. 96-104.

Қазақстан мәслихаттары: институтқа деген сенім және даму кезеңдері

Аңдатпа. Өзінің отыз жылдық мерейтойына орай мәслихаттар институты ҚР Президенті Қ.К. Тоқаевтың саяси реформаларының бастамасымен жаңару кезеңін бастан өткізуде. Қазіргі уақытта жергілікті өзін-өзі басқару туралы заң жобасы қаралып жатыр, басқарудың төменгі деңгейлерінде мәслихаттардың аналогын құру, мәслихат қызметкерлерінің функционалдық міндеттеріне өзгерістер енгізу жоспарланған. Институттың эволюция логикасын құру үшін осы жарияланымда мәслихаттар тарихының негізгі кезеңдері мен маңызды оқиғалары бөлініп қарастырылды.

Енгізілетін өзгерістер мәслихаттардың тиімділігін арттыруға, олардың жергілікті тұрғындармен өзара іс-қимылын жандандыруға бағытталған. Осы мақсаттарға қол жеткізу және елдегі реформалардың нәтижелілігі жалпы алғанда азаматтардың сеніміне байланысты. Мәслихаттарға қатысты осы көрсеткішті бағалау үшін «AMANAT» партиясының Қоғамдық саясат институтының жаппай сауалнама нәтижелері ұсынылды. Социологиялық зерттеу нәтижелері бойынша азаматтардың шамамен тең саны (әрбір үшінші адам) мәслихаттарға деген сенімі мен оларға қатысты бейтарап ұстанымын білдірген. Бейтарап баға сенімді қарым-қатынастардың өсуі үшін үлкен алғышарт болып табылады, сондықтан жергілікті өкілді органдарға деген халықтың сенімін арттыру шаралары бойынша ұсыныстар берілді. Зерттеу осы көрсеткіш бойынша елеулі өңірлік айырмашылықтарды анықтап, сондай-ақ сенім деңгейі жоғары азаматтардың әлеуметтік-демографиялық сипаттамаларын анықтады.

Түйін сөздер: мәслихаттар, реформалар, жергілікті өкілді органдар, кеңестер, сенім.

Maslikhats of Kazakhstan: Trust in the Institution and Key Stages of Development

Abstract. By its thirtieth anniversary, the maslikhats institute is experiencing a new round of renewal initiated by the political reforms of the President of the Republic of Kazakhstan K.K.Tokayev. A draft law on local self-government is in the works, it is expected to create an analogue of maslikhats at the lower levels of government, and make changes to the functional duties of maslikhat officials. To build the logic of the institute's evolution, this publication highlights the main stages and key events in the history of maslikhats.

The changes being implemented are aimed at increasing the efficiency of maslikhats, enhancing their interaction with local residents. The achievement of these goals and the success of reforms in the state as a whole depend on the trust of citizens. To assess this indicator in relation to maslikhats, the results of a mass survey by the Institute for Public Policy of the «AMANAT» Party are presented. According to the results of a sociological study, approximately

an equal number of citizens (almost one in three) declared their trust in maslikhats and a neutral position towards them. A neutral assessment is a major groundwork for the growth of trusting relationships, in connection with which recommendations are presented on measures to increase the confidence of local representative authorities on the part of the population. The study revealed significant regional differences in this indicator, also determining the socio-demographic characteristics of citizens with the highest level of trust.

Key words: Maslikhats, Reforms, Local Representative Bodies, Kenes, Trust.

Введение

В 2024 году современному институту маслихатов Казахстана исполнилось 30 лет. Сегодня в стране функционируют маслихаты VIII созыва, избранные в марте 2023 года. За прошедшие годы институт прошел через значительные изменения, как с точки зрения модели формирования, положения в системе местной власти, так и во взаимоотношениях с населением.

Маслихаты – местные представительные органы государства, которые также являются органами местного самоуправления (МСУ). Учитывая такую двойственную структуру, важно выстраивание доверительных отношений между гражданами и маслихатами.

В рамках реализации Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года в ближайшие годы ожидается дальнейшее преобразование системы представительных органов [1]. Новый импульс реформам в отношении маслихатов также был заложен в Послании Президента К.К.Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации», озвученном 16 марта 2022 года [2].

Дополнительно ряд поправок, направленных на дальнейшее усиление маслихатов, будет инициирован в рамках нормотворческой работы Правительства и внесены в Парламент в текущем году. Об этом сообщил Премьер-министр Бектенов О.А. в апреле в ответ на депутатский запрос в Мажилисе Парламента РК [3].

Эффективность, успешность осуществляемых и планируемых изменений во многом будет зависеть от позиции местных жителей, их вовлеченности в происходящие процессы, доверия к маслихатам.

Методология

В данной работе применяются исторический и нормативный подходы для того, чтобы проследить ключевые этапы развития института маслихатов. Примечательно, что по состоянию на настоящий момент в один из основных нормативных актов касательно маслихатов – Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» с момента его принятия в 2001 году изменения вносились 156 раз. Для определения уровня доверия граждан к маслихатам используются результаты массового опроса методом face-to-face, проведенного Институтом общественной политики партии «AMANAT» по национальной репрезентативной выборке в период с 28 ноя-

бря по 14 декабря 2023 года. Опрошено 8 000 респондентов, ошибка выборки составляет $\pm 1,19\%$. Охвачены все регионы страны, что позволяет выделить региональные особенности.

Маслихаты в новой политической реальности

После обретения независимости Казахстаном в начале 1990-х годов произошла перестройка системы сдержек и противовесов на центральном и местном уровнях власти. История института маслихатов современного Казахстана характеризуется снижением влияния на местах с последующими попытками приблизиться к балансу в его взаимоотношениях с акимами, которые стали опорой президентской вертикали.

Следует отметить высокий интерес к маслихатам как объекту исследования. Правовому статусу маслихатов, взаимоотношениям с местной исполнительной властью посвящены работы Маулюпы Л.В., Айтказинова Е.Б., Тасыбаевой Ж.З. Вопросы развития местного самоуправления в лице маслихатов поднимали в своих трудах Чеботарев А.Е., Жанузакова Л.Т., Казангапов Е.И., Аубакирова Ж.Б., Аймагамбетов Е.Б. и др. Роль маслихатов в общественном преобразовании и развитии территорий исследовали Ещанов С., Комаров О.Е., Баймаханова Д.М., Жатканбаева А.Е.

Немеребаева А.М., Ильясов С.К., Рымжанова Р.Т. изучали маслихаты сквозь призму вовлечения граждан в политические процессы, управления делами государства. Нургалимов С.Ж., Шайпина Г.Х. и Сембиева Л.М. фокусировали свое внимание на теме доверия маслихатам.

15 февраля 1991 года вступил в силу закон «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Республики Казахстан», в соответствии с которым за советами народных депутатов (будущими маслихатами) закреплялась роль местных представительных органов власти и ключевого органа местного самоуправления.

Советам народных депутатов были подотчетны образуемые ими исполнительные комитеты, выполнявшие исполнительно-распорядительные функции. На смену исполнительным комитетам в 1992 году пришел институт местных администраций во главе с акимом, и был запущен процесс концентрации власти в его руках.

Еще одной особенностью стало сужение масштабов работы представительных органов. Если ранее они функционировали на всех уровнях управления, то после принятия в 1993 году Закона «О местных представительных и

исполнительных органах Республики Казахстан», только на уровне областей, районов, городов республиканского и областного значения. Закон ввел название «маслихаты-собрания депутатов», которые с 1995 года стали называться маслихатами [4].

Исследователи отмечают, что понятие «маслихат» возникло в политической практике Казахстана раньше, чем «правительство» и «парламент», названия палат законодательного органа и «акиматы» [5, с. 285].

Примечательно, что вопрос формирования представительных органов в административно-территориальных единицах нижнего звена управления активно обсуждается в последние годы. Предложено создание нового органа kenesa, о чем будет сказано ниже.

Следует отметить, что закон 1993 года обозначил маслихаты как субъект государственной власти, вопросы местного самоуправления на время ушли с повестки [6, с. 229].

7 марта 1994 года были избраны депутаты представительных органов первого созыва, и началась новая история маслихатов Казахстана.

Система формирования маслихатов

На протяжении 30 лет менялись срок полномочий маслихатов, риторика по вопросу одновременного проведения выборов депутатов маслихатов и Мажилиса Парламента РК, а также система формирования местных представительных органов.

В период с 1993 по 2007 год срок полномочий маслихатов корректировался несколько раз: был уменьшен с 5 до 4 лет Конституцией 1995 года и снова возвращен к актуальным и сейчас 5 годам в результате Конституционной реформы 2007 года [7-8].

Данный шаг дал возможность синхронизировать выборы в Мажилис и маслихаты.

Однако изначально в 1995 году в законодательство страны была заложена норма о том, что очередные выборы депутатов маслихатов не могут совпадать по срокам с выборами Президента, депутатов Сената и Мажилиса Парламента [9]. Норма касательно выборов мажилисменов была исключена в 1999 году, тогда же прошли выборы депутатов Мажилиса и маслихатов второго созыва [10].

Полное совпадение электоральных циклов маслихатов и Мажилиса произошло после увеличения срока полномочий маслихатов до 5 лет, как и у Мажилиса. В качестве обоснования подобного решения приводились доводы об экономии средств на проведение выборов и удобство избирателей [11]. В тот же год были избраны депутаты маслихатов четвертого созыва, практика совместного проведения выборов депутатов сохраняется и сегодня.

Следует отметить процесс упрощения требований к состоятельности выборов и определению их победителя в сравнении с первыми годами независимости.

В соответствии с законодательством 1995 года, выборы депутатов маслихатов признавались состоявшимися, если в них принимало участие более 50% избирателей. Для победы кандидату требовалось набрать абсолютное большинство голосов пришедших граждан (50% + 1), при повторном голосовании – относительное большинство, но не менее 30% голосов. Выборы проводились и при наличии одного кандидата, которому для избрания необходимо было получить поддержку не менее 50% проголосовавших избирателей.

В последующие 10 лет все эти требования были отменены, как и возможность проведения выборов с одним кандидатом и второго тура голосования.

Для формирования маслихатов за 30 лет их существования применялись различные модели: в 2004 году вместо мажоритарной системы абсолютного большинства внедрена мажоритарная система относительного большинства, в 2018 году она была заменена на пропорциональную по партийным спискам.

В 2022 году на смену последней для маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы пришла смешанная избирательная система: половина депутатов стала избираться по принципу пропорционального представительства, половина – по одномандатным избирательным округам. Депутаты маслихатов районов и городов областного значения избираются по мажоритарной системе относительного большинства [12, 13].

На выбор подхода к формированию маслихатов влияют задачи, которые необходимо было выполнить в различные годы развития Казахстана. Так, отказ от системы абсолютного большинства позволил облегчить механизм формирования маслихатов, переход к пропорциональной системе был обусловлен необходимостью усиления института политических партий на местном уровне.

Возвращение элементов мажоритарной системы призвано расширить палитру мнений в маслихатах через вхождение в них представителей различных групп и самовыдвиженцев, а также увеличить количество каналов для непосредственного участия населения в принятии управленческих решений.

Эти меры должны способствовать повышению доверия граждан к маслихатам.

Усиление института маслихатов

В условиях реформирования местной системы власти в 1990-е годы начался поиск оптимальной модели взаимодействия маслихатов с акимами и акиматами. В рамках построения президентской республики усиление исполнительной власти на центральном уровне было продублировано в региональном и местном управлении. Для выравнивания ситуации последующие шаги имели целью укрепить институт маслихатов.

Повышению политического веса местных представительных органов способствовало закрепление за депутатами маслихатов права избирать депутатов Сената Парламента Конституцией 1995 года. Сейчас Сенат нацелен на усиление сотрудничества с маслихатами, вовлечение их в законодательную работу и совместное решение проблем. Маслихаты также рассматриваются как канал для разъяснения проводимых реформ и политики государства на местах. Для этих задач в Сенате действуют депутатская группа «Өңір», работает Совет по взаимодействию с местными представительными органами (маслихатами) при Сенате, проводятся встречи руководства с депутатами и экспертным сообществом [14].

Ключевым моментом выступает включение маслихатов в процесс занятия должности акимов. Маслихаты вовлекались и вовлекаются в него в различных комбинациях, на безальтернативной основе или при наличии двух кандидатов. Сначала процедура предполагала дачу согласия на назначение акимом по одной кандидатуре, предложенной Президентом либо вышестоящим акимом.

С 2013 года в отношении сельских акимов депутаты маслихатов стали выбирать как минимум из двух кандидатур, выдвинутых акимом района [15, с. 45-51]. В результате политических реформ Президента К.К.Токаева данный подход сейчас применяется при назначении акимов самого высокого уровня областей, городов республиканского значения и столиц. В свою очередь, сельские акимы избираются непосредственно населением, ожидается, что в ближайшие годы прямые выборы будут внедрены и для акимов районов и городов областного значения.

Укреплению статуса маслихатов способствовало возвращение возможности осуществлять местное самоуправление в результате Конституционной реформы 2007 года. Ранее в 2001 году был принят закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», который рассматривал маслихаты только как местные органы государственного управления. Как следствие реформы, в 2009 году изменилось название закона на действующее «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [16]. В ближайшие годы поставлена задача разработать отдельный закон о местном самоуправлении, что, наряду с другими важными мерами, заложено в Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года.

В документе отмечается невысокий уровень доверия граждан к депутатам маслихатов и их деятельности, для исправления ситуации отдельный блок документа посвящен повышению эффективности работы маслихатов.

Концепция предполагает: 1) принятие отдельного закона «О местном самоуправлении» в рамках разграничения местного госу-

дарственного управления и самоуправления; 2) проведение онлайн-трансляций заседаний маслихатов для обеспечения их открытости; 3) укрепление маслихатов верхнего уровня позициями двух постоянных должностей председателей постоянной комиссии; 4) предоставление депутатам права составления петиций; 5) внедрение нового представительного органа – кенеса вместо собраний местных сообществ там, где маслихаты не создаются (города районного значения и сельские населенные пункты).

Если пункты 2, 3 и 4 уже исполнены, то пункты 1 и 5 находятся в процессе реализации, вызывая активную дискуссию среди экспертного сообщества и депутатов Мажилиса. Законопроект о местном самоуправлении был презентован в нижней палате Парламента в апреле 2023 года, центральным вопросом обсуждения стало создание кенесов. Законопроект предполагает образование кенесов на уровне сел, поселков, сельских округов и городов районного значения, по аналогии с маслихатами.

В то же время в городах областного и республиканского значения предлагается создать кенес городского самоуправления. Ряд исследователей позитивно оценивает нововведение, считая, что в городах кенесы заменят уже действующие территориальные советы местного самоуправления. Другие выступают против этой идеи, настаивая на ограничении уровня работы кенесов сельскими населенными пунктами и городами районного значения. По их мнению, кенесы в городах будут дублировать работу маслихатов и общественных советов.

Критике подверглось и отсутствие ряда процедур по деятельности кенесов, например, отзыва члена кенеса. Также в силу двойственной природы маслихата у специалистов вызывают вопросы статус маслихата в случае принятия отдельных законов о местном госуправлении и самоуправлении [17, 18, с. 94]. В итоге Правительство и мажилисмены заявили о планах разработки новых законопроектов по МСУ.

Большему профессионализму маслихатов должно способствовать предоставление депутатам права повышать квалификацию за счет местного бюджета и введение должности председателя маслихата вместо секретаря.

Работа над совершенствованием организационных основ функционирования маслихатов продолжается. По словам Премьер-министра РК Бектенова О.А., планируется инициирование поправок о разграничении функционального блока между председателем маслихата и руководителем его аппарата для избавления первого от несвойственных функций, а также расширение штата маслихатов за счёт сокращения численности внештатных работников. Помимо этого, предлагается ввести норму о ежемесячной выплате в течение не более 3 месяцев со дня прекращения полномочий депутата для тех, кто работает на постоянной основе.

Следует обратить внимание, что разрешение вопроса двойственного положения маслихатов (как органов государственного управления и самоуправления) рассматривается в качестве возможности усилить их позиции на местах, во взаимоотношениях с акимами, а также в развитии МСУ [19, 20].

Ожидается, что этому будут способствовать новые закон об МСУ и Концепция развития МСУ, потому что действие последней заканчивается в 2025 году. Кроме того, дальнейший переход к прямой избираемости акимов населением будет стимулировать большую сбалансированность взаимодействия акимов и маслихатов.

Результаты социологического исследования Института общественной политики призваны продемонстрировать, насколько реформирование института маслихатов смогло конвертироваться в доверие к этому институту со стороны граждан.

Доверие маслихатам населения

Прежде чем перейти к результатам исследования необходимо обратиться к самому доверию как социальному феномену. Исследователи рассматривают его с различных точек зрения, пытаясь выделить факторы, которые влияют на его повышение или понижение.

Часть ученых считает доверие ключевым условием эволюции общества, фундаментом устойчивых общественных отношений, выде-

ляя при этом доверие между индивидами и социальное доверие. Последнее отражает отношение к общественным и властным институтам (Н.Луман, Ф.Фукуяма, А.Селигман).

Также доверие изучают сквозь призму социального капитала, отмечая, что у менее образованных и менее состоятельных граждан доверие к социально-политическим институтам выше. В то время как негативным фактором выступает коррупция. Другие исследователи выделяют связь между доверием к правительству и оценкой благосостояния людей, прямую зависимость между доверием и общественной активностью граждан (С.Суриянраттакорн, К.-Ч.Ланг, Е.Реутов, М.Реутова и др.) [21]. Доверие также рассматривают как показатель стабильности власти [22].

Результаты исследования Института общественной политики показывают, что в Казахстане маслихатам доверяют 37,7% граждан, нейтральное отношение у 31,3% населения («ни да, ни нет»), не доверяют – 24,6%.

Респондентам было предложено оценить свой уровень доверия по шкале от 1 до 5, где 1 означало «совсем не доверяю», 5 – «полностью доверяю». В таблице представлены данные в региональном разрезе, где ответы «полностью доверяю» и «скорее доверяю» объединены в позицию «доверяю». Аналогично ответы «совсем не доверяю» и «скорее не доверяю» объединены в столбец «не доверяю». Данные в таблице отсортированы от меньшего к большему по столбцу «доверяю» (Табл. 1).

Таблица 1 - Уровень доверия маслихатам в региональном разрезе

Регион	Доверяю	Ни да, ни нет	Не доверяю	Затрудняюсь ответить
г. Астана	20,3%	40,8%	32,0%	7,0%
г. Алматы	23,8%	39,0%	32,3%	5,0%
Павлодарская область	24,8%	42,3%	26,5%	6,5%
Мангистауская область	27,0%	31,0%	33,8%	8,3%
область Абай	27,7%	43,4%	26,5%	2,5%
Акмолинская область	27,8%	29,0%	31,8%	11,4%
СКО	27,8%	34,1%	25,1%	12,9%
Актюбинская область	33,3%	30,4%	29,0%	7,2%
Атырауская область	35,0%	31,3%	31,8%	2,0%
Алматинская область	37,2%	27,6%	30,3%	4,9%
Казахстан	37,7%	31,3%	24,6%	6,4%
Карагандинская область	40,8%	25,0%	24,3%	9,9%
Область Жетісу	41,3%	45,3%	11,3%	2,3%
Жамбылская область	46,8%	26,0%	22,5%	4,8%
Кызылординская область	47,8%	29,0%	19,8%	3,5%
ВКО	49,3%	19,6%	19,3%	11,8%
Костанайская область	49,8%	29,6%	18,7%	2,0%
Туркестанская область	49,8%	23,9%	16,2%	10,2%
ЗКО	50,0%	32,5%	13,3%	4,3%
Область Ұлытау	50,5%	22,6%	21,6%	5,3%
г. Шымкент	58,0%	22,5%	16,5%	3,0%

Регионы разделились ровно пополам: в 10 из них уровень доверия превышает общестрановой, в 10 других – ниже. Примечательно, что самые высокие и низкие показатели доверия зафиксированы в городе республиканского значения и столице. Две из трех новых областей также расположились на противоположных позициях спектра доверия.

В топ-5 регионов с самым высоким уровнем доверия вошли Костанайская (49,8%), Туркестанская (49,8%) области, ЗКО (50%), область Ұлытау (50,5%) и г.Шымкент (58%).

Группу регионов с самым низким уровнем доверия сформировали г. Астана (20,3%) и Алматы (23,8%), Павлодарская (24,8%), Мангистауская области (27%), область Абай (27,7%). Обращает внимание, что четыре из пяти регионов этой группы лидируют по количеству

нейтральных оценок, где респонденты выбрали вариант «ни да, ни нет». В то же время в г.Астана, Алматы, Мангистауской области вкупе с Акмолинской и Атырауской областями больше всего респондентов заявили о том, что не доверяют маслихатам.

С точки зрения социально-демографических характеристик (Табл. 2), маслихатам доверяют больше в сельской местности (44,9%), чем в городе (33,7%), а также разговаривающие на казахском языке респонденты (47,3%). В гендерном разрезе значительных различий не выявлено – доверяют 37,6% женщин и 37,9% мужчин. Наиболее высокие показатели также зафиксированы среди граждан в возрасте 18-29 лет и старше 61 года (42,4% и 40,3% соответственно).

Таблица 2 - Уровень доверия маслихатам по социально-демографическим характеристикам респондентов (максимальные показатели)

Характеристика	Доверяю	Ни да, ни нет	Не доверяю
Тип местности проживания	Село – 44,9%	Город – 33,5%	Город – 27,2%
Язык	Казахский – 47,3%	Русский – 35,8%	Другое – 31,6% (не казахский и не русский языки)
Образование	Послевузовское – 45,5%	Незаконченное высшее – 36,2%	Основное среднее – 33,6%
Возраст	18-29 лет – 42,4%	30-45 лет – 31,8%	46-60 лет – 27,6%
Тип занятости	Госслужащий, правоохранительные и военные органы – 48,6%	Студент – 36,1%	Общественные организации – 32,7%
Сфера деятельности	Структуры МВД, КНБ, Вооруженные силы – 61,2%	Профессиональная, научная и техническая деятельность 43,4%	Транспорт и складирование – 34,9%

Маслихатам больше доверяют люди с общим средним (41,1%) и послевузовским образованием (45,5%), а также работающие в структурах МВД, КНБ, Вооруженных силах (61,2%) и государственные служащие (58,4%). Кроме того, выявлена прямая зависимость между материальным благополучием и доверием – чем выше уровень материального положения, тем выше доверие к маслихатам.

Практически каждый третий казахстанец придерживается нейтральной позиции. Она больше свойственна городским жителям (33,5%), чем сельским (27,4%), а также русскоязычным (35,8%) и билингвам (33%, разговаривают на казахском и на русском). Отсутствуют какие-либо гендерные или возрастные особенности (31,2% женщины, 31,4% мужчины).

По сфере деятельности наиболее высокий уровень нейтральности зафиксирован среди студентов (36,1%), предпринимателей (34,7%), занимающихся профессиональной, научной и технической деятельностью (43,4%), а также сельским, лесным и рыбным хозяйством (42,3%). Чаще всех такой вариант ответа выбирали граждане с незаконченным высшим образованием (36,2%).

В то же время наименьшее количество нейтральных ответов было получено в ВКО (19,6%), г.Шымкент (22,5%), области Ұлытау

(22,6%), Туркестанской и Карагандинской областях (23,9% и 25% соответственно).

Обратимся к респондентам, которые заявили о своем недоверии маслихатам. Они преимущественно проживают в городе (27,2%, в сельской местности – 20,1%), разговаривают не на казахском или русском, но на других языках (31,6%). Максимальный уровень недоверия зафиксирован среди граждан в возрасте 30-45 лет (26,5%) и 46-60 лет (27,6%). Значительных различий в разрезе пола не выявлено (24,3% женщины, 25,1% мужчин).

Наиболее негативно настроены казахстанцы, работающие в общественных организациях (32,7%) и самозанятые (30,8%). Снова прослеживается связь между материальным положением и уровнем доверия – чем выше благосостояние, тем меньше граждан, не доверяющих маслихатам. Больше всего не доверяют местным представительным органам граждане, чей заработок ниже размера минимальной заработной платы (28,8%). Также им свойственны такие характеристики, как основное среднее образование (33,6%, 4-9 классы) и занятость в сфере транспорта и складирования (34,9%).

Таким образом, более скептическое отношение к маслихатам наблюдается у городского населения, которое не разговаривает на государствен-

ном языке. В свою очередь, чем выше уровень образования и материальное положение, тем больше нейтральных и положительных оценок.

Если сравнивать отношение к другим институтам в Казахстане, то в открытом доступе публикуются результаты об уровне доверия Президенту РК. Так, согласно исследованию Института евразийской интеграции за IV квартал 2023 года, Главе государства доверяют 82,8% граждан («доверяют» и «скорее доверяют»). Следует отметить, что традиционно рейтинг доверия и одобрения Президента страны самый высокий среди институтов власти, что можно объяснить особенностями функционирования политической системы Казахстана [23, 24].

Актуальным является вопрос, каков наиболее оптимальный уровень доверия политическим институтам? Исследователи говорят о необходимости баланса. Так, доверительные отношения, безусловно, позволяют легче проводить политику государства. Однако слишком высокий уровень доверия может усилить влияние управленческих структур, снижая при этом их подотчетность и качество работы. В данной ситуации многое зависит от системы сдержек и противовесов, а также силы закона [25].

Заключение

Проведенное исследование показывает, что поиск места маслихатов в системе местного управления и самоуправления продолжается. Ожидается внедрение нового института – кенеса, что окажет значительное влияние на взаимоотношения местных представительных органов друг с другом, местной исполнительной властью и населением.

С целью разработки наиболее оптимального механизма представления интересов граждан неоднократно менялась система формирования маслихатов, начинавшаяся с мажоритарной системы абсолютного большинства. Произошло упрощение процедуры признания выборов депутатов маслихатов состоявшимися.

Примечательно, что по прошествии 30 лет еще не полностью выстроены организационные основы деятельности маслихатов. Это отражается в планах разграничить функции председателя и руководителя аппарата маслихата, расширения штата маслихатов.

Предпринимаются шаги по активизации взаимодействия маслихатов с населением (через онлайн-трансляции заседаний, право составления петиций), что должно способствовать повышению доверия граждан.

Важность доверительных отношений обусловлена тем, что маслихаты и акимы непосредственно контактируют с населением, от их взаимодействия во многом зависит включенность последних в принятие управленческих решений, гражданская активность. Также впечатление от работы местных властей проецируется на центральную власть, выступая тормозом или двигателем ее курса.

Результаты социологического опроса продемонстрировали, что маслихатам доверяет примерно 37,7% населения. В этом вопросе выявлены значительные региональные различия: показатель в регионе с максимальным уровнем доверия в 2,8 раз превышает показатель региона с самым низким уровнем доверия.

Обращает внимание наличие большой группы респондентов, которые относятся к маслихатам нейтрально. Такой позиции в Казахстане придерживается практически каждый третий (31,3%), в четырех регионах показатель превысил 40%.

Это говорит о низкой осведомленности о деятельности маслихатов, следовательно, их возможности в решении местных проблем остаются не задействованными. В связи с этим рекомендуется:

- 1) распространять образовательный контент о маслихатах, их полномочиях, системе формирования;
- 2) активизировать освещение работы маслихатов в медиапространстве, популяризировать их интернет-странички, запустить акцию «узнай своего депутата маслихата»;
- 3) освещать кейсы решения маслихатами, его депутатами проблем граждан.

По результатам проведенного социологического исследования на основании отношения к маслихатам был составлен своеобразный портрет гражданина, который им доверяет/не доверяет или относится нейтрально. Опираясь на эти данные, важно применить точечный подход при выстраивании работы с каждой из групп респондентов.

Также необходимо дальнейшее изучение факторов, оказывающих влияние на формирование их позиции касательно маслихатов.

Повышение доверия к маслихатам позволит сделать систему власти и местное самоуправление в Казахстане более устойчивыми, а осуществляемые реформы более эффективными.

Список литературы

- 1 Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» // [Электронный ресурс] URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (Дата обращения 03.06.2024)
- 2 Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации», 16 марта 2022 года // [Электронный ресурс] URL: <https://akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (Дата обращения 03.06.2023)
- 3 Ответ Премьер-министра РК Бектенова О.А. №11-12/16874 от 04.05.2024 на депутатский запрос №ДС-153 от 05.04.2024 // [Электронный ресурс] URL: <https://parlam.kz/ru/mazhilis/question-details/19816> (Дата обращения 03.06.2024)
- 4 Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1993 года «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан». Утратил силу // [Электронный ресурс] URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004100> (Дата обращения 03.06.2024)
- 5 Мустафаев Н., Шибутто М. История независимого

Казахстана: парламентаризм и местное самоуправление. - Алматы: ИД «Жибек жолы», 2022. – С.285.

6 Чеботарёв А. История независимого Казахстана: политическая модернизация. - Алматы: ИД «Жибек жолы», 2022. – С.229.

7 Пункт 2 статьи 86 Конституции Республики Казахстан по состоянию на 30 августа 1995 года. Архивная версия // [Электронный ресурс] URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/K950001000_30.08.1995 (Дата обращения 04.06.2024)

8 Пункт 2 статьи 86 Конституции Республики Казахстан по состоянию на 21 мая 2007 года. Архивная версия // [Электронный ресурс] URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/K950001000_21.05.2007 (Дата обращения 04.06.2024)

9 Пункт 5 статьи 101 Указа Президента Республики Казахстан (имеющий силу Конституционного Закона) от 28 сентября 1995 года N 2464 «О выборах в Республике Казахстан». Архивная версия // [Электронный ресурс] URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002464_28.09.1995 (Дата обращения 04.06.2024)

10 Пункт 5 статьи 101 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года N 2464 «О выборах в Республике Казахстан» по состоянию на 6 мая 1999 года. Архивная версия // [Электронный ресурс] URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002464_06.05.1999 (Дата обращения 04.06.2024)

11 Центризбирком утвердил план основных мероприятий по проведению внеочередных выборов в мажилисы, 21 июня 2007 года // [Электронный ресурс] URL: https://www.kt.kz/rus/society/centrizbirkom_utverdil_plan_osnovnih_meroprijatij_po_provedeniju_vneocherednih_vyborov_v_mazhilis_1153418922.html (Дата обращения 04.06.2024)

12 Статья 9 Конституционного закона от 28 сентября 1995 года N 2464 «О выборах в Республике Казахстан» по состоянию на 1 января 2024 года // [Электронный ресурс] URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002464_01.01.2024 (Дата обращения 04.06.2024)

13 Пункт 1 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 июня 2018 года № 162-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» // [Электронный ресурс] URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1800000162#fz6> (Дата обращения 05.06.2024)

14 Спикер Сената встретился с секретарями маслихатов, 19 ноября 2021 года // [Электронный ресурс] URL: <https://senate.parlam.kz/storage/ea7dab b3330b4a80948280643674349c.pdf> (Дата обращения 05.06.2024)

15 Беркутова Е. Основные контуры региональной политики Республики Казахстан: стратегическое планирование, власть и экономика. – Астана – Алматы: Институт мировой экономики и политики (ИМЭП) при Фонде Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации, 2015. – С.45-51.

16 Закон Республики Казахстан от 9 февраля 2009 года № 126-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления» // [Электронный ресурс] URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000126_#z11 (Дата обращения 05.06.2024)

17 Мажилисмены раскритиковали еще не созданный орган самоуправления в Казахстане. Что не так с законопроектом о кенесе, 6 апреля 2023 года // [Электронный ресурс] URL: <https://kz.kursiv.media/2023-04-06/Insh-kenes-criticism/> (Дата обращения 05.06.2024)

18 Чеботарев А. Местное самоуправление в Казахстане: особенности и перспективы реформирования. - Астана: НАО «Казахстанский институт

общественного развития», 2023. – С. 94.

19 «Маслихатам нужно перестать быть нотариальной палатой акимата» - депутат Авершин, 19 марта 2022 года // [Электронный ресурс] URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/maslihatam-nujno-perestat-notarialnoy-palatoy-akimata-464563/ (Дата обращения 02.03.2025)

20 Перспективы развития местного самоуправления в Казахстане, 2 февраля 2024 года // [Электронный ресурс] URL: <https://kisi.kz/ru/perspektivy-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-kazahstane/> (Дата обращения 02.03.2025)

21 Бенц Д.С., Белова И.А. Исследование уровня доверия к институтам региональной власти // Управленец. - 2023. - №1(14). - С.16-32.

22 Свечникова М.В. Институциональное доверие как объект политологического анализа: проблема измерения // Вестник Московского Университета. Серия 12. Политические науки. - 2023. № 2. - С. 107-120.

23 Эксперты оценили уровень доверия казахстанцев к Президенту, 28 декабря 2023 года // [Электронный ресурс] URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/ekspertyi-otsenili-uroven-doveriya-kazahstantsevpresidentu-521711/ (Дата обращения 07.06.2024)

24 ОФ ЦСПИ «Стратегия»: Оценка населением деятельности органов власти в конце 2023 года, 19 декабря 2023 года // [Электронный ресурс] URL: <https://www.ofstrategy.kz/ru/research/politic-research/item/864-otsenka-naseleniem-deyatelnosti-organov-vlasti-v-kontse-2023-goda> (Дата обращения 07.06.2024)

25 Clark J.R., Lee D.R. The Optimal Trust in Government // [Электронный ресурс] URL: https://www.researchgate.net/publication/5220697_The_Optimal_Trust_in_Government (Дата обращения 07.06.2024)

Transliteration

1 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 18 avgusta 2021 goda № 639 «Ob utverzhdenii koncepcii razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazahstan do 2025 goda» // [Elektronnyj resurs] URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (Data obrashheniya 03.06.2024) (in Russ)

2 Poslanie Glavy gosudarstva Kasym-Zhomarta Tokaeva narodu Kazahstana «Novyj Kazahstan: put' obnoveniya i modernizatsii», 16 marta 2022 goda // [Elektronnyj resurs] URL: <https://akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (Data obrashheniya 03.06.2023) (in Russ)

3 Otvet Prem'er-ministra RK Bektenova O.A. №11-12/1687dz ot 05.05.2024 na deputatskij zapros №DS-153 ot 05.04.2024 // [Elektronnyj resurs] URL: <https://parlam.kz/ru/mazhilis/question-details/19816> (Data obrashheniya 03.06.2024) (in Russ)

4 Zakon Respubliki Kazahstan ot 10 dekabpja 1993 goda «O mestnyh ppedstavitel'nyh i ispolnitel'nyh opganah Respubliki Kazahstan». Utratil silu // [Elektronnyj resurs] URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004100> (Data obrashheniya 03.06.2024) (in Russ)

5 Mustafaeв N., Shibutov M. Istoriya nezavisimogo Kazahstana: parlamentarizm i mestnoe samoupravlenie [History of independent Kazakhstan: Parliamentarism and local self-government]. – Almaty: ID «Zhıbek zholy», 2022. – S.285. (in Russ)

6 Chebotarjov A. Istoriya nezavisimogo Kazahstana: politicheskaja modernizacija [History of independent Kazakhstan: political modernization]. – Almaty: ID «Zhıbek zholy», 2022. – S.229. (in Russ)

7 Puntk 2 stat'i 86 Konstitucii Respubliki Kazahstan po sostojaniju na 30 avgusta 1995 goda. Arhivnaja versija // [Elektronnyj resurs] URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/K950001000_30.08.1995 (Data obrashheniya 04.06.2024) (in Russ)

8 Punkt 2 stat'i 86 Konstitucii Respubliki Kazahstan po sostojaniju na 21 maja 2007 goda. Arhivnaja versija // [Elektronnyj resurs] URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950001000_/21.05.2007 (Data obrashhenija 04.06.2024) (in Russ)

9Punkt 5 stat'i 101 Ukaza Prezidenta Respubliki Kazahstan (imejushhij silu Konstitucionnogo Zakona) ot 28 sentjabrja 1995 goda N 2464 «O vyborah v Respublike Kazahstan». Arhivnaja versija // [Elektronnyj resurs] URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002464_/28.09.1995 (Data obrashhenija 04.06.2024) (in Russ)

10Punkt 5 stat'i 101 Konstitucionnogo zakona Respubliki Kazahstan ot 28 sentjabrja 1995 goda N 2464 «O vyborah v Respublike Kazahstan» po sostojaniju na 6 maja 1999 goda. Arhivnaja versija // [Elektronnyj resurs] URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002464_/06.05.1999 (Data obrashhenija 04.06.2024) (in Russ)

11 Centrzbirkom utverdil plan osnovnyh meroprijatij po provedeniju vneocherednyh vyborov v mazihs, 21 ijunja 2007 goda // [Elektronnyj resurs] URL: https://www.kt.kz/rus/society/centrzbirkom_utverdil_plan_osnovnyh_meroprijatij_po_provedeniju_vneocherednyh_vyborov_v_mazihs_1153418922.html (Data obrashhenija 04.06.2024) (in Russ)

12 Stat'ja 9 Konstitucionnogo zakona ot 28 sentjabrja 1995 goda N 2464 «O vyborah v Respublike Kazahstan» po sostojaniju na 1 janvarja 2024 goda // [Elektronnyj resurs] URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/Z950002464_/01.01.2024 (Data obrashhenija 04.06.2024) (in Russ)

13 Punkt 1 Konstitucionnogo zakona Respubliki Kazahstan ot 29 ijunja 2018 goda № 162-VI ZRK «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye konstitucionnye zakony Respubliki Kazahstan» // [Elektronnyj resurs] URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z180000162#z6> (Data obrashhenija 05.06.2024) (in Russ)

14 Spiker Senata vstretilsja s sekretarjami maslihatov, 19 nojabrja 2021 goda // [Elektronnyj resurs] URL: <https://senate.parlam.kz/storage/ea7dabb3330b4a80948280643674349c.pdf> (Data obrashhenija 05.06.2024) (in Russ)

15 Berkutova E. Osnovnye kontury regional'noj politiki Respubliki Kazahstan: strategicheskoe planirovanie, vlast' i jekonomika [Main contours of regional policy of the Republic of Kazakhstan: strategic planning, power and economy]. – Astana – Almaty: Institut mirovoj jekonomiki i politiki (IMJeP) pri Fonde Pervogo Prezidenta Respubliki Kazahstan – Lidera Nacii, 2015. – S.45-51. (in Russ)

16 Zakon Respubliki Kazahstan ot 9 fevralja 2009 goda № 126-IV «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakonodatel'nye akty Respubliki Kazahstan po voprosam mestnogo gosudarstvennogo upravlenija

i samoupravlenija» // [Elektronnyj resurs] URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000126_#z11 (Data obrashhenija 05.06.2024) (in Russ)

17 Mazhilismeny raskritikovali eshhe ne sozdannyj organ samoupravlenija v Kazahstane. Chto ne tak s zakonoproektom o kenes, 6 aprelja 2023 goda // [Elektronnyj resurs] URL: <https://kz.kursiv.media/2023-04-06/Insh-kenes-criticism/> (Data obrashhenija 05.06.2024) (in Russ)

18 Chebotarev A. Mestnoe samoupravlenie v Kazahstane: osobennosti i perspektivy reformirovanija [Local self-government in Kazakhstan: features and prospects of reform]. – Astana: NAO «Kazhastanskij institut obshhestvennogo razvitiya», 2023. – S. 94. (in Russ)

19 Maslihatam nuzhno perestat' byt' notarial'noj palatoj akimata» – deputat Avershin, 19 marta 2022 goda // [Elektronnyj resurs] URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/maslihatam-nuzhno-perestat-notarialnoy-palatoj-akimata-464563/ (Data obrashhenija 02.03.2025) (in Russ)

20 Perspektivy razvitiya mestnogo samoupravlenija v Kazahstane, 2 fevralja 2024 goda // [Elektronnyj resurs] URL: <https://kisi.kz/ru/perspektivy-razvitiya-mestnogo-samoupravlenija-v-kazahstane/> (Data obrashhenija 02.03.2025) (in Russ)

21 Benc D.S., Belova I.A. Issledovanie urovnja doverija k institutam regional'noj vlasti [Study of the level of trust in the institutions of regional authority] // Upravlenec. – 2023. – №1(14). – S. 16-32. (in Russ)

22 Svechnikova M.V. Institucional'noe doverie kak ob'ekt politologicheskogo analiza: problema izmerenija [Institutional trust as an object of political analysis: the problem of measurement] // Vestnik Moskovskogo Universiteta. Serija 12. Politicheskie nauki. – 2023. – № 2. – S.107-120. (in Russ)

23 Jeksperty ocenili uroven' doverija kazahstancev k Prezidentu, 28 dekabrja 2023 goda // [Elektronnyj resurs] URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/eksperty-otsenili-uroven-doverija-kazahstancev-prezidentu-521711/ (Data obrashhenija 07.06.2024) (in Russ)

24 OF CSPI «Strategija»: Ocenka naseleniem dejatel'nosti organov vlasti v konce 2023 goda [Population assessment of the activities of the authorities at the end of 2023], 19 dekabrja 2023 goda // [Elektronnyj resurs] URL: <https://www.ofstrategy.kz/ru/research/politic-research/item/864-otsenka-naseleniem-deyatelnosti-organov-vlasti-v-kontse-2023-goda> (Data obrashhenija 07.06.2024) (in Russ)

25 Clark J.R., Lee D.R. The Optimal Trust in Government // [Elektronnyj resurs] URL: https://www.researchgate.net/publication/5220697_The_Optimal_Trust_in_Government (Data obrashhenija 07.06.2024)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Екатерина Александровна Беркутова

PhD докторант, главный эксперт, Евразийский национальный университет имени Л.Н.Гумилева, Институт общественной политики партии «AMANAT», Астана, Казахстан, email: e.a.berkutova@gmail.com, ORCID ID: 0009-0008-0286-3391

Марина Юрьевна Онучко

преподаватель, профессор, кандидат политических наук, Евразийский национальный университет имени Л.Н.Гумилева, Астана, Казахстан, email: onuchko@mail.ru, ORCID ID: 0000-0003-4996-9616

Екатерина Александровна Беркутова

PhD докторант, бас сарапшы, Л.Н.Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, «AMANAT» партиясының Қоғамдық саясат институты, Астана, Қазақстан, email: e.a.berkutova@gmail.com, ORCID ID: 0009-0008-0286-3391

Марина Юрьевна Онучко

оқытушы, профессор, саясаттану ғылымдарының кандидаты, Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, Астана, Қазақстан, email: onuchko@mail.ru, ORCID ID: 0000-0003-4996-9616

Yekaterina Berkutova

PhD student, Chief Expert, L.N.Gumilyov Eurasian National University, Institute for Public Policy of the 'AMANAT' Party, Astana, Kazakhstan, email: e.a.berkutova@gmail.com, ORCID ID: 0009-0008-0286-3391

Marina Onuchko

Lecturer, Professor, Candidate of Political Sciences, L.N.Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan, email: onuchko@mail.ru, ORCID ID: 0000-0003-4996-9616