

Ғ Ы Л Ы М И Ж У Р Н А Л

# Kazakhstan Journal *of Foreign Studies*

№ 3 - 4 ( 5 - 6 ) 2 0 2 2

## Қазақстандағы саяси реформалар







**KAZISS**

KAZ\_ISS  
ISS.Kazakhstan

[www.kisi.kz](http://www.kisi.kz), [www.kaziss.kz](http://www.kaziss.kz)



**Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы  
Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты (ҚСЗИ)  
Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығымен  
1993 жылғы 16 маусымда құрылған**

- ҚР Президенті жанындағы ҚСЗИ негізгі міндеті – Қазақстан Республикасының ішкі және сыртқы саясатының стратегиялық аспектілерін аналитикалық қамтамасыз ету. Пенсильвания университетінің «Global Go To Think Tank Index Report» рейтингісі (2018 ж.) бойынша ҚСЗИ әлемнің 8162 талдау орталықтары арасынан 142-орынды иемденіп, рейтингке кірген жалғыз қазақстандық «ақыл-ой орталығы».
- Институт халықаралық қатынастар, жаһандық және аймақтық қауіпсіздік мәселелері бойынша 300-ден астам кітап басып шығарды. ҚСЗИ-да үш журнал басылып шығарылады: «Қоғам және Дәуір», «Қазақстан Спектр» және «Central Asia's Affairs». Үш тілде жүргізіліп отыратын сайты, Facebook және Twitter әлеуметтік желілерінде өз парақшасы бар.
- ҚСЗИ – жыл сайын әлемдік саясат пен экономиканың өзекті мәселелері бойынша бірқатар ғылыми және практикалық іс-шаралар өткізілетін ерекше халықаралық сарапшылар алаңы. Институттың ғылыми форумдарына Орта Азия мен алыс шетелдердің беделді сарапшылары қатысады.

**ҚСЗИ мекенжайы мен байланыс телефоны:**  
Қазақстан Республикасы, 010000  
Астана қ., Бейбітшілік к-сі 4  
Тел. +7 (7172) 75-20-20  
Факс +7 (7172) 75-20-21  
Email: [office@kisi.kz](mailto:office@kisi.kz)

## М А З М Ұ Н Ы

**Айдар Әмребаев**

ЖАҢА ҚАЗАҚСТАН: ИДЕЯДАН ТҰЖЫРЫМДАМАЛАУҒА ДЕЙІН.....6

**Алуа Жолдыбалина**

ҚАЗАҚСТАННЫҢ КЕЛЕШЕКТЕГІ РЕФОРМАЛАРЫНЫҢ НЕГІЗІ РЕТІНДЕ «ҚОҒАМ ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТ» ДИАЛОГЫН ҚҰРУ.....28

**Елена Нечаева**

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ПАРТИЯЛЫҚ АЛАҢДЫ РЕФОРМАЛАУ ПЕРСПЕКТИВАЛАРЫ.....40

**Андрей Чеботарев**

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ: РЕФОРМАЛАУДЫҢ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ МЕН КЕЛЕШЕГІ.....52

**Рүстем Қадыржанов**

АУМАҚ ЖАҢА ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ҰЛТТЫҚ ҚҰРЫЛЫСТЫҢ ФАКТОРЫ РЕТІНДЕ .....66

**Ләзат Нұрқатова, Элина Ванхемпинг, Медет Кұдабеков**

ӘЛЕУМЕТТІК САЯСАТ «ЖАҢА ҚАЗАҚСТАН» ПАРАДИГМАСЫНЫҢ ЕРЕЖЕЛЕРІ МӘНМӘТІНІНДЕ: ҰЛТТЫҚ ЕРЕКШЕЛІКТІҢ ГЕНЕЗИСІ ЖӘНЕ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ТӘЖІРИБЕ .....80

**Марат Абсаттаров**

ҚАЗАҚСТАН ПРЕЗИДЕНТІ Қ.К. ТОҚАЕВТЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕФОРМАЛАРЫ АЯСЫНДА ҰЛТТЫҚ ЗАҢНАМА НОРМАЛАРЫН ТҮСІНДІРУ.....96

### **Kazakhstan Journal of Foreign Studies**

*Құрылтайшы: Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты.*

*Шеф-редактор: Санат Көшкімбаев, ҚР Президенті жанындағы ҚСЗИ директорының орынбасары*  
*Шығару: ЖК «NV-Media»*

*Редакцияның мекенжайы: Қазақстан Республикасы, 010000, Астана қаласы, Бейбітшілік көшесі, 4,*  
*тел.: +7 (7172) 75 20 20, факс + 7 (7172) 75 20 21, email: office@kisi.kz, www.kisi.kz.*

*Журналды ҚР Ақпарат және қоғамдық даму министрлігінің Ақпарат комитеті тіркеген. Мерзімді баспасөз басылымын, ақпараттық агенттікті және желілік басылымды есепке қою туралы 13.08.2021 жылғы күәлік № KZ17VPY00039008.*

**ISSN: 2791-1993**

*«Print House Gerona» ЖШС-да басылды. Қазақ, орыс және ағылшын тілдеріндегі жалпы таралымы – 1000 дана.*

*Таралу аумағы: Қазақстан Республикасы, Орталық Азия және таяу шетел елдері.*

*Мақалаларды қайта басып шығару кезінде журналға сілтеме жасау міндетті.*

*Журналдың редакциялық алқасының пікірі мақала авторларының көзқарасымен сәйкес келмеуі мүмкін.*

**Журналды шығару Конрад Аденауэр атындағы Қордың қолдауымен жүзеге асырылды.**

## РЕДАКЦИЯЛЫҚ КЕҢЕС

**ЕРКІН ТҰҚЫМОВ** – РЕДАКЦИЯЛЫҚ КЕҢЕСТІҢ ТӨРАҒАСЫ, ҚР ПРЕЗИДЕНТІ ЖАНЫНДАҒЫ ҚАЗАҚСТАН СТРАТЕГИЯЛЫҚ ЗЕРТТЕУЛЕР ИНСТИТУТЫНЫҢ ДИРЕКТОРЫ, САЯСИ ҒЫЛЫМДАРЫНЫҢ КАНДИДАТЫ

**ЙОХАННЕС Д. РАЙ** – КОНРАД АДЕНАУЭР АТЫНДАҒЫ ҚОРДЫҢ ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ӨКІЛДІГІНІҢ ДИРЕКТОРЫ

**СНАТ КӨШКІМБАЕВ** – ШЕФ-РЕДАКТОР, ҚР ПРЕЗИДЕНТІ ЖАНЫНДАҒЫ ҚАЗАҚСТАН СТРАТЕГИЯЛЫҚ ЗЕРТТЕУЛЕР ИНСТИТУТЫ ДИРЕКТОРЫНЫҢ ОРЫНБАСАРЫ, САЯСИ ҒЫЛЫМДАРЫНЫҢ ДОКТОРЫ

**ӘСЕЛ НАЗАРБЕТОВА** – РЕДАКТОР, ҚР ПРЕЗИДЕНТІ ЖАНЫНДАҒЫ ҚАЗАҚСТАН СТРАТЕГИЯЛЫҚ ЗЕРТТЕУЛЕР ИНСТИТУТЫНЫҢ ҒАЛЫМ ХАТШЫСЫ, Ph. D.

**СҰЛТАН ӘКІМБЕКОВ** – АЗИЯЛЫҚ ЗЕРТТЕУЛЕР ИНСТИТУТЫНЫҢ ДИРЕКТОРЫ, «АЗИЯ ОРТАЛЫҒЫ» ЖУРНАЛЫНЫҢ БАС РЕДАКТОРЫ, ТАРИХ ҒЫЛЫМДАРЫНЫҢ КАНДИДАТЫ

**ИРИНА ЗВЯГЕЛЬСКАЯ** – ӘЛЕМДІК ЭКОНОМИКА ЖӘНЕ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚАТЫНАСТАР ИНСТИТУТЫНЫҢ «ТАЯУ ШЫҒЫСТЫҚ ЗЕРТТЕУЛЕР ОРТАЛЫҒЫ» ЗЕРТХАНАСЫНЫҢ ЖЕТЕКШІСІ, ТАРИХ ҒЫЛЫМДАРЫНЫҢ ДОКТОРЫ (РЕСЕЙ)

**МАРЛЕН ЛАРЮЭЛЬ** – ДЖОРДЖ ВАШИНГТОН УНИВЕРСИТЕТІНІҢ ЭЛЛИОТ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚАТЫНАСТАР МЕКТЕБІНІҢ ЕУРОПАЛЫҚ, РЕСЕЙЛІК, ЕУРАЗИЯЛЫҚ ЗЕРТТЕУЛЕР ИНСТИТУТЫНЫҢ ДИРЕКТОРЫ, Ph. D. (АҚШ)

**БЕАТЕ ЭШМЕНТ** – ШЫҒЫС ЕУРОПА ЖӘНЕ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ЗЕРТТЕУЛЕР ОРТАЛЫҒЫНЫҢ (ZOIS) ҒЫЛЫМИ ҚЫЗМЕТКЕРІ, Ph. D. (ГЕРМАНИЯ)

**МИРЗОХИД РАХИМОВ** – ӨЗБЕКСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ҒЫЛЫМ АКАДЕМИЯСЫ ТАРИХ ИНСТИТУТЫНЫҢ ҚАЗІРГІ ЗАМАНҒЫ ТАРИХ ЖӘНЕ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ЗЕРТТЕУЛЕР БӨЛІМІНІҢ БАСШЫСЫ, ТАРИХ ҒЫЛЫМДАРЫНЫҢ ДОКТОРЫ (ӨЗБЕКСТАН)

**ЧЖАО ХУАШЭН** – ФУДАНЬ УНИВЕРСИТЕТІНІҢ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ЗЕРТТЕУЛЕР ИНСТИТУТЫНЫҢ ПРОФЕССОРЫ (ҚЫТАЙ)

# ЖАҢА ҚАЗАҚСТАН: ИДЕЯДАН ТҰЖЫРЫМДАМАЛАУҒА ДЕЙІН



## Айдар Әмребаев

философия ғылымдарының кандидаты, Қазақстан Республикасы Жоғары білім және ғылым министрлігі Философия, саясаттану және дінтану институтының Саяси зерттеулер орталығының директоры. 1988 жылы М.И. Ломоносов атындағы Мәскеу мемлекеттік университетін бітірді, Мәскеу (Ресей). Философия факультеті, саясаттану бөлімі, ал 1994 жылы Қазақстан Республикасы ҰҒА Философия және саясаттану институтында диссертация қорғады.

Шығыс Қытай педагогикалық университетінің құрметті профессоры (Шанхай қ.), 2014 жылда бері - Қытайдың көрші елдерінің аналитикалық құрылымдарының халықаралық консорциумының мүшесі.

## АҢДАТПА

Осы мақала Қазақстандағы саяси жаңғыртудың әлеуетін, оны жүзеге асырудың мүмкіндіктері мен тәуекелдерін зерттеуге арналған. Жаңа Қазақстанды құру мақсатын тұжырымдамалау қажеттілігі туралы мәселе өзекті болуда. Мақалада посткеңестік отыз жылдық кезеңде Қазақстандағы саяси-экономикалық жобалау тәжірибесі сыни талдауға ұшырайды. Автор елді ескі құндылық және ұйымдық-әкімшілік негізде билік пен қоғамның өзара іс-қимылының жабық (немесе шектеулі) жүйесімен реформалау әрекеттерінің дәрменсіздігі туралы қорытынды жасайды. Алайда, бұл ретте, елді одан әрі егемендендіру және Қазақстандағы ұлттық өзін-өзі сәйкестендіру процесін тереңдету процестері елді сапалы жаңартудың, қоғамды өзгерістерге жұмылдыруға қабілетті дамудың жаңа идеологияларын қалыптастырудың қажеттілігі мен мүмкіндігін айқындайды. Қазақстанның саяси жүйесін жаңғыртудың өзекті бағыттары қарастырылады, саяси реализм тұрғысынан реформалардың әлеуетін ашу және халықтың әлеуметтік энергиясын сындарлы өзгерістерге ынталандыру мақсатында мемлекет Конституциясына және бірқатар заңдарға өзгерістер енгізу жөніндегі еліміздің саяси басшылығының практикалық қадамдары бағаланады. Автордың пікірінше, Қазақстанда қоғамның экономикалық, саяси, сондай-ақ мәдени-идеологиялық трансформациясын қамтитын жаңғырту үдерісіне кешенді көзқарас қажет. Сондай-ақ, саяси реформалардың құралдарын өзгерту, мемлекеттік биліктің функционалын күшейтуге, оны оңтайландыруға және қоғамдық үміттерге сәйкес серпіліс беруге бағытталған билік пен қоғамның кері байланысының тиімді тетіктерін әзірлеу қажет. Автор ұлттың әлеуметтік капиталын шоғырландырудың реформаларды қолдауға және ел басшылығының саяси режимнің институционалдық және функционалдық өзгерістеріне саяси ерік-жігерінің болуы туралы қорытынды жасайды.

## ТҮЙІНДІ СӨЗДЕР

Жаңа Қазақстан, саяси жаңғыру, ұлттандыру, саяси реформалар, «халық үніне құлақ асатын мемлекет», Екінші Республика, мемлекеттік патернализм, олигополиялар, конституциялық реформа, саяси бәсекелестік, құқықтық мәдениет



### КІРІСПЕ

Мемлекеттің дамуындағы жоспарлы, үдемелі қадамдарды жүзеге асыру қоғамдық өмірдің барлық салаларындағы кешенді, жүйелі өзгерістермен тең дәрежеде және қоғамның өзекті қажеттіліктері мен ішкі әлеуетінің «жетілуі» жағдайында елдің даму мүмкіндіктері мен тәуекелдерін объективті түсіну және барабар бағалау, тез өзгертін сыртқы саяси және сыртқы экономикалық жағдайға жауап беру негізінде байланысты. Осы тұрғыда қазіргі Қазақстан егемендігін алған алғашқы күндерінен бастап әлемдік жаһандық және өңірлік тәртіптерді трансформациялау жағдайында өзінің тұрақты және үдемелі дамуы мақсатында қазіргі заманғы саяси жүйесі, ашық қоғамы және дамыған экономикалық моделі мен үйлесімді әлеуметтік-мәдени ортасы бар, жауапты билігі бар тәуелсіз мемлекет ретінде іс жүзінде өзінің нақты субъективтілігі мен өміршендігін алу бағытында мақсатты іс-қимылдарды жүзеге асырды және қазіргі уақытта да бастамашылық етеді.

Қазақстан бүгінде өз дамуының екінші кезеңін аяқтауда. Қазіргі Қазақстанның саяси тарихын шартты түрде бірнеше кезеңге бөлуге бола-

ды – 1991 жылдан бастап (Қазақстан Республикасының егеменді тәуелсіз құқықтық мәртебесін алған күннен бастап) 2019 жылдың наурызына дейін, саяси басшылықтың бірінші буынынан билікті «билік транзиті» деп аталатын келесі ұрпаққа ресми беру кезеңі басталған кезде. 2022 жылдың аяғында егеменді тарихтың екінші кезеңінің аяқталуын білдіретін саяси транзит кезеңі аяқталады деп айтуға болады. Осы кезеңнің «маңызды оқиғасы», «саяси Рубиконы» деп Президенттің 2022 жылғы 1 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауын атауға болады [1], онда Мемлекет басшысы президентті мерзімінен бұрын сайлау және одан әрі үміткер болу құқығынсыз оның каденциясының бір реттік 7 жылдық мерзімі туралы бастаманы ұсына отырып, іс жүзінде «саяси транзит дәуірі» аясында жаңартылған саяси жүйемен Жаңа Қазақстанның құрылысы бойынша жобаны бастау мақсатын қойды. Қасым-Жомарт Тоқаевтың іс-әрекеттері Жаңа Қазақстан идеясының үдемелі «жетілуі» мен тұжырымдамалануының бүкіл процесінің логикасына сәйкес келеді.

Бұл талдамалық шолу осы процеске арналған. Мақалада жүйелік талдау, абстрактіден нақтыға көтерілу, логикалық және тарихи сәйкестіктер сияқты жалпы ғылыми зерттеу әдістерінің кең арсеналы қолданылды, сонымен бірге бірқатар саясаттанулық арнайы әдістері, мысалы, компаративистік талдау, мазмұнды талдау қолданылды. Жұмыста өзекті статистикалық мәліметтер және әлеуметтанулық зерттеулердің жекелеген нәтижелері пайдаланылды. Тұтастай алғанда, Жаңа Қазақстан идеясының қалыптасуы егемен Қазақстанның заңдық ресімделу сәтінен бастап қалыптасуының барысымен және мемлекеттің саяси-құқықтық және әлеуметтік-экономикалық жүйесінің мақсатты реформалары арқылы шартталды деген болжам қарастырылуда. Бұл ретте, «Екінші Республика» тұжырымын өзектендіру (Жаңа Қазақстанның саяси синонимі – автордың ескертпесі) реформаларды жүйелі пайымдау, қазақстандық қоғам дамуының жаңа сапалы деңгейінде саяси жобалаудың нысаналы индикаторлары мен міндеттерін айқындау міндетіне жауап береді.

## ЕГЕМЕН ҚАЗАҚСТАННЫҢ ҚАЛЫПТАСУЫ

Жаңа Қазақстан идеясының пайда болуы өте терең тарихи-мәдени тамыры бар қазіргі Қазақстанның ұлттануының бүкіл процесінің қисынына негізделген. Бұл тұрғыда бүгінгі күннің өзекті саяси конъюнктурасы үшін технократтық құрылыстың жемісі немесе Карл Поппер өзінің әйгілі «Тарихилықтың кедейлігі» еңбегінде жазған «тарихшылықтың» салтанаты емес, қазақ халқының ұлттық тарихнамасының, ықтиятты, сыни философиялық өзін-өзі тануының нәтижесі болып көрінеді. Қазіргі Қазақстанның саяси, экономикалық және мәдени-өркениеттік процестері Еуразиядағы серпінді және байырғы геосаяси өзгерістер жағдайында қазақ ұлтының өзінің бастапқы аумағындағы мәдени-тарихи дамуының барысымен шартталғаны туралы сөз бо-



Қазақстанның ғасырлар бойы үздіксіз тарихи-мәдени сабақтастығы оның қазіргі тәуелсіздігінің маңызды және басты іргетасы болып табылады.

лып отыр. Жекелеген авторлардың бірқатар таптаурындары мен дұрыс емес пайымдауларына қарамастан, Қазақстанда мемлекеттіліктің пайда болуы мен нығаюы кездейсоқ емес және «тарихтың құбылмалы ерік-жігеріне» тәуелді емес, оған сәйкес «қазақтар ешқашан мемлекеттілікке ие болған емес» немесе «Қазақстан мемлекетінің қалыпта-

суы Ресей империясы мен Кеңес Одағы тұлғасында оның метрополиясының «қазақтарға белгілі бір сыйлықтар беруге деген игі ниетіне» байланысты. Шын мәнінде, жүздеген ғасырлар бойы Еуразия орталығында қазақтар мен олардың этномәдени субстраттарының мемлекеттілігінің үздіксіз сипаты тарихи дәлелденген және негізделген факт болып табылады, сондықтан бүгінгі Қазақстан Республикасы заңды және ішкі қисынды құбылыс болып табылады. Сонымен қатар, ол қазіргі уақытта көптеген тарихи-мәдени материалдар мен объективті зерттеулер жинақталған Еуразия континентінің көптеген халықтары мен мемлекеттерінің құрылуына белсенді қатысты.

Алайда осы мақаланың мәні қазіргі Қазақстан егемендігінің тарихи-мәдени негізделуі болып табылмайды. Сондықтан біз бұл фактіні шындық деп қабылдаймыз және Жаңа Қазақстан туралы сөз болғанда, әрине, бос жерде мүлдем жаңа мемлекет құру туралы емес, біздің еліміздің қазіргі заманғы трансформация процесі, оның саяси-экономикалық жүйесінің жаңаруы, мәдени-өркениеттік бірегейлігі, қазіргі кезеңдегі халқымыздың біздің ата-бабаларымыз осы жерде ғасырлар бұрын құрған құндылықтары мен бағдарлары туралы айтылады.

Қазақстанның ғасырлар бойы үздіксіз тарихи-мәдени сабақтастығы оның қазіргі тәуелсіздігінің маңызды және басты іргетасы болып табылады. Егеменді мемлекеттіліктің барлық субстанциялық сипаттамалары біздің халқымызға тарихи тіршілігінде белгілі бір дәрежеде тән болды. Жаңа Қазақстан оның дамуындағы сапалы жаңа кезеңнің басталуын, қазіргі жағдайда ел өмірінің барлық тараптарының жаңартылған мазмұн алуын білдіреді. Сондықтан, мемлекеттік жүйенің негіздерін қозғайтын саяси реформалар туралы айта отырып, біздің аумақты мекендейтін қазақ және басқа да халықтардың саяси дәстүрлері мен құқықтық мәдениетінің сабақтастығына, Қазақстан әр алуан кезеңдерде бастан кешкен әр түрлі тарихи жағдайларда мемлекеттік институттардың өмір сүру тәжірибесіне сүйену керек. Елдегі саяси жаңару қажеттілігі, ең алдымен, біздің мемлекеттілігіміздің дамуының бүкіл сабақтас тарихи процесінің қисынынан туындайды. Егер біз әлеуметтік процестерді талдаудың марксистік диалектикалық әдіснамасын қолданатын болсақ, онда бұл мемлекетке қазіргі заманның өзекті сын-тегеуріндері-

не және мемлекеттердің табысты саяси модельдерінің инновациялық әлемдік прецеденттеріне жауап беретін саяси жобалаудың жаңа форматтары мен көкжиектерін ала отырып, бір сападан екінші сапаға өтуге мүмкіндік беретін диалектикалық «теріске шығарудан бас тартудың» өте күрделі процесін білдіреді.

Егер қазіргі егемендік жағдайында Қазақстанның жаңа саяси тарихының тәжірибесіне жүгінетін болсақ, оның дамуының отыз жылдан астам кезеңінде Қазақстан жаңғыртылған тәуелсіз мемлекеттің барлық қажетті ерекшеліктеріне ие болғанын атап өткен жөн. КСРО одақтас мемлекеті ыдырағаннан кейін Қазақстан әлемдік қоғамдастыққа мүше барлық мемлекеттер мойындаған өзінің қазіргі тәуелсіз мәртебесін ресімдеудің барлық қажетті ресми және мазмұнды құқықтық рәсімдерін дәйекті және халықаралық құқық нормаларына сәйкес жүзеге асырды. Атап айтқанда, Қазақстан посткеңестік кеңістікте өзінің ұлттық шекараларын анықтау мен белгілеуді толық көлемде жүзеге асырған, елдің аумақтық тұтастығы мен тәуелсіздігінің халықаралық кепілдіктерін алған жалғыз ел болуы мүмкін. Қазақстан Республикасының халықаралық қатынастардың жауапты субъектісі ретіндегі сөзсіз жетістіктерінің қатарында ядролық қарудан ерікті түрде бас тарту және мемлекеттің дәйекті бейбіт әрі достық, тату көршілік, теңгерімді, көп векторлы сыртқы саясатын жүзеге асыру болды. Өз кезегінде, бұл мемлекеттің жеткілікті белсенді рөлімен өзін-өзі реттеудің салыстырмалы нарықтық тетіктері бар ашық типтегі экономикалық модельді дамыту, қолайлы халықаралық инвестициялық ахуалды құру және халықтың көпшілігі үшін өмірдің жоғары стандарттарына бағдарлау үшін қажетті жағдайларды қалыптастыруға мүмкіндік берді. Ел басшылығы өмір салты мен қалыптасуындағы түбегейлі әлеуметтік-экономикалық өзгерістер, мемлекетті басқарудың іс жүзінде жаңа саяси режимі кезеңінде мемлекеттің патерналистік рөлі кезінде тұрақты әлеуметтік жүйені сақтай алғанын ерекше атап өткен жөн. Бірқатар шетелдік сарапшылардың этносаралық және конфессияаралық негіздегі әлеуметтік диспропорциялар мен қақтығыстардың сөзсіз болуы туралы теріс болжамдарына қарамастан, Қазақстанда жалпы бейбітшілік пен қоғамдық келісім сақталды. Мемлекет діни негізде ксенофобия мен радикализмнің жекелеген көріністерімен сәтті күресіп, жан-жақты әлеуметтік-экономикалық трансформация, әлеуметтік қайшылықтар мен диспропорциялар жағдайында объективті негізге ие болды. Бұған президенттік биліктің күшті вертикалын нығайту арқылы қол жеткізілді, ол іс жүзінде биліктің барлық басқа тармақтарының үстінде тұрды. Осылайша, осы кезеңде құрылған «суперпрезиденттік билік жүйесі» кеңестік мемлекеттіліктің посткеңестік моделіне басқарылатын, эволюциялық ауысу міндетіне жауап берді. Посткеңестік елдердегі транзит кезеңін зерттеудің компаративистік әдістері автократиялық кеңестік жүйеден «басқарылатын демократия» деп аталатын модельге [2] қазақстандық «демократияға транзит» мо-

делі (transit to democracy) Қазақстанмен көршілес елдер бастан өткерген көптеген катаклизмдер аясында салыстырмалы түрде сәтті болды деген қорытынды жасауға мүмкіндік береді. Әділдік үшін, еліміздің бірінші басшылығы қойған «Қазақстанның әлемнің ең дамыған отыз елінің қатарына кіруі», «үдемелі индустриялық-инновациялық даму», «экономиканың шикізат моделін әртараптандыру», «квзимемлекеттік ұлттық компанияларға» олардың «серпінді» сипатына қарамастан, сенім арту сияқты өршіл даму міндеттері, әлі де толық көлемде іске асырылмаған болып шықты. «Алдымен экономика, содан кейін саясат» деп жарияланған модель трансформацияның сәтті формуласы болып табылмады, өйткені кез келген реформалар үдемелі экономикалық шараларға да, дүниетанымдағы өзгерістерге, мәдени-құндылық қалауларына және «өзгерістер дәуірінде» болып жатқан ұлттық бірегейліктің өзгеруіне негізделген саяси-құқықтық жүйені сөзсіз жетілдіруге негізделген кешенді және жүйелі сипатты болжайды. Бүгінгі таңда қажетті өзгерістердің жетіспейтін буындарының өзектілігі айқын, елдің жаңа басшылығы қабылдаған саяси жаңғыртудың мақсаты анықталды. Осыған байланысты, Қазақстанда іске асырылған «қолмен», билікті елдің тұңғыш президентінен екіншісіне эволюциялық беру моделі, ең алдымен, тікелей орталықтандырылған мемлекеттік басқару құралдарының әрекет қабілеттілігін сақтай отырып, қоғам мен билік диалогы негізінде қайта құруды жүзеге асырудың транспарентті институционалдық тетіктерін қалыптастыру және нығайту міндетін қойғанын мойындау қажет.

## ЖАҢА ҚАЗАҚСТАН ИДЕЯСЫНЫҢ ПАЙДА БОЛУЫ ЖӘНЕ САЯСИ ТРАНЗИТ

Шын мәнінде, Жаңа Қазақстан идеясы 2019 жылдың көктемінен бастап, ресми түрде елдің тұңғыш президенті мемлекеттік басқарудың басым тетіктерін сақтай отырып, өз қызметінен кеткен кезден бастап элиталардың санасында пайда болды және біртіндеп «өрбіді». Мұндай билік өкілеттіктері конституциялық орган мәртебесін алған елдің Қауіпсіздік кеңесін бұрынғы мемлекет басшысының тікелей бақылауы, тұңғыш президенттің «Нұр Отан» партиялық-саяси құрылымына тікелей ықпалы, «Самұрық-Қазына» ұлттық әл-ауқат қорына жеке билік ету құқығы, Қазақстан халқы ассамблеясы сияқты сол кездегі беделді қоғамдық органға төрағалық етуі болды. Осылайша, соңғы уақытқа дейін елде болып жатқан трансформациялық процестер үшін саяси жауапкершілікті елдегі биліктің қазіргі мәртебесін қалыптастырған және қолдаған егемен Қазақстанның бірінші басшысы толық көлемде өз мойнына алды.

Қазақстан Президенті Қасым-Жомарт Кемелұлы Тоқаевтың 2019 жылдың жазында президенттің кезектен тыс сайлауы нәтижесінде қызметіне кірісуі биліктің сабақтастығы процесін білдірсе де, іс жүзінде 2019 жылдың жазынан бастап осы уақытқа дейін жалғасқан саяси

Қазіргі Қазақстанның отыз жылдық даму тәжірибесі ел басшылығының жекелеген салаларды жаңғырту міндеттері қойылғанына және әр түрлі салаларда жекелеген жетістіктерге қол жеткізілгеніне қарамастан, «дамыған әлемге нақты серпіліс» болмағанын айқын көрсетті.

транзиттің бастамасы ғана болды, нәтижесінде саяси жүйені нақты трансформациялау, биліктің жаңа конфигурациясын құқықтық ресімдеу және экономиканы өзін-өзі реттеудің шын мәнінде нарықтық тетіктеріне шығару бойынша мақсатты іс-шаралар өзектендіріліп, іс жүзінде жүзеге асырылуда. Жоғарыда айтылғандай, егемен Қазақстан дамуының соңғы онжылдықтарындағы тәжірибе саяси-құқықтық жүйені кешенді және бір мезгілде жаңғыртудың, сондай-ақ қоғамдық сананың түбегейлі өзгеруімен экономиканы одан әрі монополиясыздандыру мен ырықтандырудың орындылығын көрсетті. Қазіргі Қазақстанның отыз жылдық даму тәжірибесі ел басшылығының жекелеген салаларды жаңғырту міндеттері қойылғанына және әр түрлі салаларда жекелеген жетістіктерге қол жеткізілгеніне қарамастан, «дамыған әлемге нақты серпіліс» болмағанын айқын көрсетті. Біз кейбір, өте озық және инновациялық жобалардың инертті және баламасыз бір қолға шамадан тыс шоғырландыру саясатына байланысты «тежелгенін» және ұлттық мүдделерді елемейтін әрі елдің даму ресурстарын өз пайдакүнемдік мақсаттары үшін шашатын тұрақты олигополияларды құрған билікке адал қаржы-коммерциялық элиталардың мүдделері төңірегінде дамығанын көрдік. Мысалы, осы уақытқа дейін Ұлттық қор қаражаты есебінен «ұлттық жобалар» деп аталатын жобалармен жағдай осындай. Мысалы, Есеп комитетінің есептері бойынша «2021 жылы 1,1 мың жаңа жоба басталды, оның 90%-ы Ұлттық қор қаражаты есебінен іске асырылды. Бұл ретте, Қазақстан Ұлттық қорының нысаналы трансферттері есебінен іске асырылған 20 аудиттелген жобаның тек жетеуі - өндірістік. Ұлттық қордан бөлінген қаражаттың 64%-ын ел ағымдағы іс-шараларға: зейнетақы, жәрдемақы төлеуге, сотталғандарды ұстауға, зерттеулерге жібереді. Бұл дегеніміз, ақша даму жобаларына: бәсекеге қабілетті экспорттық және импортты алмастыратын өндірістерге және экономиканы әртараптандыруға жұмсалмайды деген сөз» [3]. Мемлекеттің экономикаға ұтымсыз қатысуының бұл мысалы мемлекеттің экономикалық стратегиясын жаңарту мәселесін өте өткір қояды. Мемлекеттің экономикалық саясаты Мемлекет басшысын мүлдем қанағаттандырмайды, бұл туралы Президент Тоқаев бірнеше рет айтып, отандық сарапшы-экономистердің ел

экономикасын жаңғырту процесінде мемлекеттің рөлі туралы нақты және шын мәнінде инновациялық макроэкономикалық пайымның жоқтығын атап өтті. Қазақстанның екінші Президенті өзінің мемлекеттік миссиясының көзқарасын 2022 жылғы 11 мамырда Түркияның іскер топтарымен кездесуінде қысқаша баяндады: «Менің мақсатым — халқыма көбірек еркіндік беру, демократия мен заң үстемдігін нығайту... Біз адал бәсекелестікті күшейту, жеке меншікті қорғау, экономиканы монополиясыздандыру арқылы экономиканы сапалы жаңғыртуға бағыт алдық. Осы шаралардың барлығы саяси тұрақтылықты, бизнестің мүдделері мен құқықтарын қорғау жүйесін едәуір нығайтады, шетелдік инвесторлар үшін кең экономикалық мүмкіндіктер туғызады. Бір сөзбен айтқанда, бүгін біздің алдымызда жаңа көкжиектер ашылуда...» [4].

Қасым-Жомарт Тоқаев Мемлекет басшысы ретіндегі өз миссиясын іске асыруды 2019 жылы ел Президенті қызметіне кіріскен сәттен бастады. Оның «Тоқаевтың саяси реформаларының пакеттері» деп аталатын елді саяси жаңғырту саласындағы дәйекті қадамдарын ретроспективті түрде көруге болады. Қазақстан Президентінің саяси бастамаларының алғашқы пакеті оның 2019 жылғы халыққа алғашқы Жолдауынан бастап және ел Президентінің жеке басшылығы бойынша беделді азаматтық белсенділер мен қоғамдық пікір көшбасшыларын қамтитын Ұлттық қоғамдық сенім кеңесін (ҰҚСК) шақырудан бастап ұсынылды. Азаматтық қоғам мен билік өкілдерінің осындай диалог алаңын шақырудың өзі ерекше саяси жаңалық болмады, себебі бұрын да осындай «жоғарыдан демократияландыру форматтарын» құруға ұмтылыстар болды. Қазақстан Республикасы Президентінің 2004 жылғы 2 қарашадағы N 1467 Жарлығымен Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Демократия және азаматтық қоғам мәселелері жөніндегі ұлттық комиссия шақырылғанын еске алуға болады. Дегенмен, ҰҚСК өзін ашық, айналмалы диалог алаңы, модернизациялық идеяларға құмар «жаңа толқын» беделді саясаткерлерінің билікке енуі үшін өзіндік саяси «әлеуметтік лифт» ретінде көрсете алды. Бұған қоса, бұл құрылым қызметінің құндылық негізі іс жүзінде «халық үніне құлақ асатын мемлекет» қағидаттарын іске асыру идеясы болды. Қазақстанды саяси жаңғырту бойынша ҰҚСК платформасында «төселген» бірқатар ұсыныстарға назар аударған жөн. Атап айтқанда, 2019 жылы бейбіт жиналыстар мен шерулерді ұйымдастыру тәртібіне өзгерістер енгізілді, олардың ұйымдастырушыларының, қатысушылары мен бақылаушыларының құқықтары мен міндеттерінің аражігін ажырату; саяси партияларды құру үшін тіркеу тосқауылын 40-тан 20 мың мүшеге дейін төмендету ұсынылды; сайлау партиялық тізімдерінде әйелдер мен жастарға арналған 30% квота бастамаланды; парламенттік оппозиция институты енгізілді. Ел Президенті 2020 жылғы қыркүйекте Қазақстан халқына кезекті Жолдауында жариялаған келесі саяси реформалар пакеті мынадай бастамаларды қамтыды: жергілікті өзін-өзі басқару тұжырымдамасын әзірлеу

және қабылдау; 2021 жылдан бастап ауыл әкімдерінің тікелей сайлауын өткізу; мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік сектор қоғамына ашықтық пен есептілікті арттыруға бағытталған «қоғамдық бақылау туралы» заңды әзірлеу; мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік сектордың реформалар мен ұсыныстарды азаматтардың бастамашылығына арналған онлайн-петициялар институты және оның заңнамалық ресімделуі; азаптауға қарсы күрес жөніндегі ұлттық заңнаманы жетілдіру, оны азаптауға және басқа да қатыгез адамгершілікке жатпайтын әрекеттерге қарсы Конвенцияның ережелеріне сәйкестікке келтіру. Саяси жаңғырту жөніндегі ұсыныстардың үшінші «пакетін» ел Президенті парламенттік сайлаудан кейін 2021 жылғы 15 қаңтарда VII шақырылымның ҚР Парламенті Мәжілісінің бірінші сессиясының ашылуында мәлімдеді және келесі «саяси жаңашылдықтарды» қамтыды: саяси партиялардың Парламент Мәжілісіне өтуі үшін шекті мәнді 7-ден 5%-ға дейін төмендету; барлық деңгейдегі сайлауда бюллетеньдерде «барлығына қарсы» бағанын енгізу; жастардың даму индексын енгізу; омбудсмен туралы заң қабылдау. Төртінші бастамалар «пакеті» бір жылдан кейін Президенттің қыркүйек айындағы Жолдауында айтылды және мынадай тармақтарды қамтыды: депутаттық мандаттарды бөлу кезінде партиялардың сайлау тізімдерінде әйелдер мен жастар үшін квотаның 30%-ын міндетті есепке алу туралы норманы заңнамалық бекіту және ерекше қажеттіліктері бар адамдар есебінен азаматтардың квоталанатын санаттарын одан әрі кеңейту; ауылдық жерлерде азаматтық бастамаларды қолдаудың тиімді тетігін пысықтау және басқалар.

«Жоғарыдан» прогрессивті эволюциялық саяси модернизация процесі 2022 жылдың қаңтар айындағы оқиғалармен үзілді. Бұл қоғамдық санада, тұтастай алғанда, Қазақстанның «саяси сыныбында» белгілі бір «brain shaking» («сілкініс») болды. Шын мәнінде, қоғам «ғарыштық» реформалардан елдің конституциялық құрылысының негіздерін, мемлекеттің саяси моделін қозғайтын іргелі, жүйелі өзгерістерге көшу қажеттілігіне тап болды. Президент Тоқаевтың 2022 жылғы қаңтарда қоғамда екіұшты қабылданатын және қазіргі саяси элита үшін сезімтал тақырыптардың бірі болып табылатын ел үшін толық саяси жауапкершілік алуға деген батылдығы [5]; ҚР Қауіпсіздік кеңесінің қызметін бақылауға алу; билік партиясының ребрендинг және оның құрамынан ел Президентінің шығуы; мемлекеттік төңкеріс әрекетіне күдікті бірқатар күш органдарының басшыларына қатысты тергеу әрекеттерін бастау; олигополияларға қарсы күрес саясатын жариялау; «Қазақстан халқына» қорының құрылуы және басқалары Қазақстанның саяси режимін жүйелі қайта құрудың басталуына түрткі болды. Ресейдің Украинадағы «арнайы әскери операциясының» басталуы 2022 жылдың ақпан айының соңында бірқатар елдерде, соның ішінде Қазақстанға әсер еткен саяси процестерді едәуір жеделдетті.

## ЖАҢА ҚАЗАҚСТАН ЖОЛЫНДА

Қаңтар айында Қазақстанда болған оқиғалар елдегі дамудың жаңа сапасына түбегейлі өзгерістердің триггері болды. 16 наурызда Президент Жолдауында сөйлеген сөзінде елге түбегейлі реформалар қажет екенін нық айтты. Ол ұсынған бастамалар «біздің қоғамдағы алуан түрлі көзқарастардың жиынтық көрінісі деуге болады. Осыған дейін қолға алынған өзгерістердің заңды жалғасы іспетті бұл бастамалар екі өзекті міндетті шешеді. Біріншіден, қоғамды дәйекті түрде демократияландыруға септігін тигізеді. Екіншіден, мемлекеттің орнықты әрі басқаруға икемді болуын қамтамасыз етеді» [6].

Бұл Жолдау, біздің көзқарасымыз тұрғысынан, елімізде жүйелі саяси жаңғырудың басталуының шешуші сәті болды. «Жолдауда белгіленген бастамалар біздің саяси жүйемізді түбегейлі өзгертуге бағытталған. Олар азаматтардың мемлекетті басқаруға қатысуын кеңейту және саяси процестерді терең демократияландыру туралы көпжылдық өтінішінен туындады. Оларды тиімді жүзеге асыру үшін Конституцияға өзгерістер мен толықтырулар енгізу қажет болды. Басқаша айтқанда, конституциялық реформа қажет болды», - деді Қасым-Жомарт Тоқаев елімізде жүргізіліп жатқан реформалардың мәнін түсіндіре отырып. Президенттің бастамалары мынадай басым бағыттарды қамтиды: (1) Президенттің өкілеттігі; (2) Биліктің өкілді тармағын қайта форматтау; (3) Сайлау жүйесін жетілдіру; (4) Партиялық жүйені дамыту үшін мүмкіндіктерді кеңейту; (5) Сайлау процесін жаңғырту; (6) Құқық қорғау институттарын күшейту; (7) БАҚ-тың бәсекеге қабілеттілігін арттыру және азаматтық қоғам институттарының рөлін нығайту; (8) Елдің әкімшілік-аумақтық құрылымын жетілдіру; (9) Жергілікті өзін-өзі басқаруды орталықсыздандыру; (10) Дағдарысқа қарсы бірінші кезектегі шаралар. Осылайша, Мемлекет басшысы ұсынған бастамалар Қазақстанның конституциялық құрылысының іргелі негіздерін қамтиды және Негізгі заң ережелерінің үштен бірін нақты қозғаған Қазақстан Республикасының Конституциясына енгізілген түзетулер бойынша 5 маусымда жалпыұлттық референдумға ұсынылды. Негізгі мақсат еліміздің жаңа мемлекеттік модельге, мемлекет пен қоғамның өзара іс-қимылының жаңа форматына көшуі болды.

Тоқаев ұсынған конституциялық реформалардың ерекшелігі бұл түзетулер 30 жылдық «Назарбаевтың саяси жобасының» қорытындыларына, бір қолға шоғырланған елдегі билік моделінің қалыптасуына кең қоғамдық наразылық аясында қалыптасты. Шетелдік сарапшылар қаңтар айында болған наразылықтар қарсаңында Қазақстанда орын алған Chatham House баяндамасында атап өткендей, «билікті орталықтандыру азаматтық қоғам мен саяси оппозицияның, жалпы алғанда, жалған екенін білдіреді. Олардың өмір сүруіне билік оларды басқара алатындай, рұқсат етілген шеңберге ендіріп, өз мүдделері үшін және көз



бояушылық үшін пайдалануға мүмкіндік береді... Қазақстан басқарудың шектеулі реформаларын жүргізгенімен, соңғы уақытта олар технократтық сипатта болды және мемлекеттік басқарудың жоғары эшелондарына әсер етпеді. Үкіметтің жоғарғы деңгейлерінде көбінесе орын алмастыру болады, бірақ жүйе өзгеріссіз қалады. Жетекші лауазымдарда әйелдер аз. Жоғары мемлекеттік лауазымдардағы талантты жаңадан тұрған адамдар тобы аз, өйткені қазіргі протекционизм жүйесінде лауазымдар мен мансаптар іскерлік мүдделер топтары арасында, көбінесе бәсекелес әсерлерді теңестіру үшін бөлінеді. Негізгі шешімдер мен стратегия тар шеңберде және әлі де Назарбаевтың ұстанымын ескере отырып айқындалады. Саяси ырықтандыру бағытында қандай да бір елеулі өзгерістер болған жоқ... Шын мәнінде, Қазақстанда элита арасында өкілеттіктерді шынымен бөлетін және Қазақстанды қалай басқару керектігін шешетін жабық бейресми саяси жүйе орнады. Бұл бұлыңғыр шешім қабылдау процесі бейресми протекционистік қатынастар деңгейінде жүреді. Президент болған кезде Назарбаев әр түрлі мүдделер топтары арасындағы тежемелер мен тепе-теңдіктің ойластырылған жүйесін басқаруға мүмкіндік беретін мұқият қолдау көрсетілетін тік билік құрылымының басында тұрды (және әлі де тұр). Отбасы мүшелері мен оған жақын элита қайраткерлері үшін рента бөлу жүйесін орната отырып, Назарбаев бейресми желілер құрып, қазақстандық институттарға емес, өзіне жеке байланған жақтастардың буферін құрды. Мұндай жүйенің салдарының бірі – бұл елдің жаһандық бәсекеге қабілетті нарықтық экономикаға толыққанды өзгеруіне кедергі жасауы. Қазақстанның саяси экономикасы Назарбаевтар отбасы мен оның әріптестерінің төңіре-



гінде шоғырланған. Бизнесстегідей, «Назарбаевтар корпорациясы» биліктің вертикалына сүйенеді. Рента адамға оның иерархиядағы жағдайына сәйкес есептеледі, бұл ретте ең көп пайданы Назарбаевқа тікелей жақын адамдар алады. Ең құнды экономикалық активтер, әдетте, оның отбасына немесе президенттік шеңбердегі жақын адамдарға тиесілі. Тәуелсіздіктің алғашқы күндерінен бастап Назарбаев протекционизм жүйесін басқару үшін осындай көмекшілерге немесе «қазынашыларға» сүйенді. Әр адам түрлі мақсаттарда пайдаланылды және ешкім оның істері туралы толық түсінік бере алмайтындай етіп қолданылды» [6].

Президент Тоқаевтың конституциялық реформасының негізгі сәттерінің бірі Конституциядан Тұңғыш Президенттің мәртебесіне қатысты норманы алып тастау, «суперпрезиденттік билік» ісін қоғамдық үміттерге жауап беретін неғұрлым теңдестірілген және заңмен шектелген билікке айналдыру болды. Конституциядағы өзгерістерге сәйкес саяси жаңғырудың маңызды тармақтары мынадай ережелер болды: Консти-

**Президент Тоқаевтың конституциялық реформасының негізгі сәттерінің бірі Конституциядан Тұңғыш Президенттің мәртебесіне қатысты норманы алып тастау, «суперпрезиденттік билік» ісін қоғамдық үміттерге жауап беретін неғұрлым теңдестірілген және заңмен шектелген билікке айналдыру болды.**

туциялық Кеңесті Конституциялық Сотқа айналдыру, оған елдің барлық азаматтары өз құқықтарын қорғау үшін жүгіну құқығын берілді; елдің Негізгі заңында жер мен оның жер қойнауы, өсімдіктер мен жануарлар дүниесі және басқа да табиғи ресурстар мемлекет оның атынан меншік құқығын жүзеге асыратын халыққа тиесілі, жер заңда белгіленген негіздерде, шарттарда және шектерде де жеке меншікте болуы мүмкін деген норма жазылды; «неғұрлым үйлесімді» – аралас сайлау жүйесіне көшу, Мәжіліс және облыстық мәслихаттарын депутаттарын сайлаудың аралас мажоритарлық-пропорционалды моделін (70% пропорционалды және 30% мажоритарлық негізде) енгізу ұсынылды, бұл сайлаушылардың мүдделерін ұлттық және өңірлік деңгейде айқын көрсетуге мүмкіндік береді; Қазақстан Халқы ассамблеясының Мәжілістегі квотасы жойылды, бірақ Сенатқа ауыстырылады және 9-дан 5 депутатқа дейін қысқарады, тиісінше Мәжілістегі депутаттық орындардың жалпы саны азаяды; Президенттің облыстар мен республикалық маңызы бар қалалардың әкімдерін тағайындауы олардың кандидатураларын мәслихаттарда қарау нәтижелерін ескере отырып баламалы негізде жүзеге асырылады; партиялар үшін тіркеу шегі айтарлықтай төмендейді, ол

4 есеге – қазіргі 20 мыңнан 5 мың адамға дейін қысқарады, ал өңірлік өкілдіктердің ең аз саны үш есеге – 600-ден 200-ге дейін азаяды. Мамандардың болжауынша, соңғы шара тіркелген партиялардың санын көбейтеді, демек, партиялық-саяси саладағы бәсекелестікті күшейтеді. Бір партияның нақты монополиясын жою билікте қоғамдық көңіл-күйдің кең спектрін білдіруге, елді дамытудың баламалы жобаларын ұсынуға мүмкіндік береді және жалпы, мемлекет қабылдайтын шешімдердің сапасын жақсартады. Президент пен оның туыстарына квазимемлекеттік секторда саяси лауазымдар мен басшылық лауазымдарды атқаруға конституциялық тыйым салу биліктегі трайбализм мен непотизм көріністерінен шаршаған халықтың күткеніне сәйкес келеді. Бұл ереже жекелеген адамдардың құқықтарын шектесе де, соңғы онжылдықтарда Қазақстанда тамыр жайған автократиялық, патерналистік саяси мәдениеттің теріс көріністеріне қоғамның реакциясы болып табылады. Кез келген саяси күштерден тең қашықтықта болуы және Мемлекет басшысының партиялық емес мәртебесі саяси процеске қатысқысы келетіндердің барлығына ашық және әділ «ойын ережелерін» қалыптастыруға арналған. Тұтастай алғанда, ағымдағы жылдың 5 маусымында сайлаушылар мақұлдаған осы конституциялық түзетулер Жаңа Қазақстанды құруда шешуші қадамдар жасауға мүмкіндік береді, оның миссиясы, Президенттің пікірінше, әрбір азаматтың конституциялық құқықтарын сақтау болып табылады, мемлекет пен қоғам арасындағы өзара құрмет пен сенімге негізделген түбегейлі жаңа саяси мәдениет қалыптасады. Бұл стратегиялық мақсат конституциялық өзгерістерден басқа мемлекеттің барлық «нормативтік қаңқасын» өзгертуді көздейді. Атап айтқанда, мемлекеттің 20-дан астам заңнамалық актілеріне тиісті өзгерістер енгізу қажет. Жаңа Қазақстан идеясын және толыққанды құқық қолдану практикасын институционализациялау процесінде бұл нормативтік өзгерістер негізгі мәнге ие, өйткені олар билік жүйесі мен «ойын ережелерін» түбегейлі өзгертуді көздейді. Атап айтқанда, саяси модернизацияның маңызды жаңалықтарының қатарына, ең алдымен, «суперпрезиденттік биліктен» Мемлекет басшысы «күшті Президент – ықпалды Парламент – есеп беретін Үкімет» формуласында көрсетілген Президент, Үкімет және Парламент өкілеттіктерінің жаңа теңгерімі жүйесіне көшуді жатқызу қажет. Бұл конфигурация тәуелсіз сот пен бұқаралық ақпарат құралдарымен бірге Батыстың бірқатар либералды мемлекеттерінде дәстүрлі болып көрінеді және президенттік билік көбінесе биліктің басқа тармақтарынан жоғары тұратын және мәні бойынша патерналистік болып табылатын посткеңестік кеңістікке тән емес. Осыған байланысты Жаңа Қазақстанды қалыптастыру жолында конституциялық түзетулермен қатар жаңғыртудың екі маңызды бағыты бойынша қағидатты қадамдарды жүзеге асыру қажет деп санаймыз: бұл сот және құқық қорғау жүйесінің дәйекті реформалары (1); сөз бостандығын қамтамасыз ету,

Біздің көзқарасымыз бойынша, Жаңа Қазақстан – бұл, ең алдымен, негізі тәуелсіз сот жүйесі, заңдардың орындалуын транспарентті прокурорлық қадағалау және қоғамдық қауіпсіздікті қамтамасыз ететін сервистік құқық қорғау жүйесі болып табылатын құқықтық мемлекет.

«ашық қоғамды», елдің әр түрлі, балама ақпараттық кеңістігін қалыптастыру саласындағы қоғамдық ортаны түбегейлі өзгерту (2).

Біздің көзқарасымыз бойынша, Жаңа Қазақстан – бұл, ең алдымен, негізі тәуелсіз сот жүйесі, заңдардың орындалуын транспарентті прокурорлық қадағалау және қоғамдық қауіпсіздікті қамтамасыз ететін сервистік құқық қорғау жүйесі болып табылатын құқықтық мемлекет. Сот билігінің Президентке тікелей бағынуының бұрынғы құрылымы Президенттің қоғам өмірінің барлық салаларына қысымының, қаңтар айындағы оқиғалардан кейін бірден Қазақстанның бизнес қауымдастығымен кездесуде Президент ащы түрде айтқандай, «бәрі рұқсат етілгендерге және бәрі заң бойынша рұқсат етілгендерге» ерікті түрде бөлудің жабық құралына айналды. Бұл тәсіл әлеуметтік әділеттілік идеясына түбегейлі қайшы келеді. Елдің Негізгі заңына енгізілген түзетулерге сәйкес Конституциялық Кеңестің мәртебесін Конституциялық Сотқа өзгерту - тәуелсіз сот жүйесі бағытындағы одан әрі дәйекті өзгерістерді, мысалы, «Қазақстан Республикасы судьяларының сот жүйесі мен мәртебесі туралы» Конституциялық заңға және судьялардың саяси партиялардың қызметіне қатыспауы және атқарушы билік органдарының жасырын «бақылауы мен ұсынымдарынан» нақты тәуелсіздік сияқты ережелердің құқық қолдану практикасына өзгерістерді талап ететін дұрыс қадам. Сот жүйесі тәуелсіздігінің халықаралық стандарттарын басшылыққа алу маңызды болар еді. Бір қызығы, тәуелсіз сот жүйесін құру сатысындағы өтпелі қоғамдардың тәжірибесінде оның реформа процестерінде шет елдердің дамыған тәжірибелері кеңінен қолданылды, тіпті шетелдік заңгерлер судья ретінде жұмысқа тартылды. Халықаралық судьялар қауымдастығының Қазақстандағы сот реформасы процесіне қатысуға ниетін де атап өткен жөн. Нақтырақ айтқанда, Швейцариядан келген Халықаралық заңгерлер бірлестігінің бас хатшысы Сэм Зарифи мырза Қазақстан басшылығының осы саладағы оң бастамаларын атап өтті: «Қазақстанда жеке юрисдикция ретінде Конституциялық сот құрылады. Бұл сот билігінің үлкен тәуелсіздігін қамтамасыз етудегі маңызды қадам болуы мүмкін және осы орайда арнайы заңнаманы әзірлеуді және қабылдауды талап етеді. Біз заңнаманың толық болуын және мүмкіндігінше халықаралық құқық пен сот тәуелсіздігінің стандарттарын қамтуын қамтамасыз ету үшін осындай заңнамаға түсініктеме беруге қуаныштымыз» [8].

**«ЖАҢА ҚАЗАҚСТАНДА»  
СОТ, ҚҰҚЫҚ ҚОЛДАНУ  
ЖҮЙЕСІ ҚЫЗМЕТІНІҢ  
ҚҰНДЫЛЫҚ КӨЗҚА-  
РАСЫ ЖАЗАЛАУДАН  
АДАМДАРДЫҢ ЗАҢ  
ҚЫЗМЕТШІЛЕРІНЕ ДЕГЕН  
КӨЗҚАРАСЫНЫҢ ӨЗГЕ  
ТҮРІН ҚАЛЫПТАСТЫРУҒА  
ҚАБІЛЕТТІ ЖҰМЫСТЫҢ  
ПРОФИЛАКТИКАЛЫҚ  
ЖӘНЕ СЕРВИСТІК МО-  
ДЕЛІНЕ ӨЗГЕРТІЛУІ ТИІС.**

Отандық заң жүйесінің «рулық проблемаларының» бірі құқық қолдану практикасының жабылуы, прокуратура тарапынан заңнаманың сақталуын бақылаудың «жабықтығы» және еріктілігі болып табылады. Бұл «сұр аймақ», өздеріңіз білетіндей, сыбайлас жемқорлық пен заңға қайшы әрекеттер үшін құнарлы жер болып табылады. Осыған байланысты қадағалау органдарының қызметіне қатаң реттелген және түбегейлі тәсілдер қажет. Шамадан тыс төрешілдік және «төменгі сатыларда» жоғары тұрған органдар алдында есеп беру, қоғамдық назар мен БАҚ үшін жабық болумен қатар, жоғары буын басшылары деңгейінде өзімшілдік пен жазасыздық үстемдігі кезіндегі жұмыстар

«мемлекеттегі мемлекет», мемлекеттік қаражат есебінен жұмыс істейтін ресми «көлеңкелі құрылым» әсерін тудырады.

Сондай-ақ, қаңтар айындағы оқиғалар азаматтардың қауіпсіздігі мен заңдылықты сақтауға жауапты құқық қорғау органдарының қызметіндегі елеулі проблемаларды әшкереледі. Бір жағынан, қылмыстық әрекетсіздіктің, екінші жағынан, полиция мен тергеу органдарының өкілеттіктерін асыра пайдаланудың көптеген фактілері анықталды, бұл қаңтардағы оқиғаларды тергеу кезінде кең және жағымсыз қоғамдық наразылық тудырды. Бұл тұрғыда азаматтардың бірінші кезектегі алаңдаушылықтары мен құқықтық қорғалуына жауап беретін құқықтық саладағы шешуші және теңдестірілген, ойластырылған реформалардың қажеттілігі айқын көрінеді. Жаңа Қазақстанда сот, құқық қолдану жүйесі қызметінің құндылық көзқарасы жазалаудан адамдардың заң қызметшілеріне деген көзқарасының өзге түрін қалыптастыруға қабілетті жұмыстың профилактикалық және сервистік моделіне өзгертілуі тиіс. Жазадан қорқу емес, әділеттілік сақшысына құрметпен қарау, әлеуметтік мәртебесіне қарамастан әркімнің заңның тәртібін қатаң және бұлжытпай ұстануы. Жалпы, бұл «инфантильді-патерналистік үміттерден» жазалау жүйесін немесе «жақсы патшаға деген сенімді» жеңілдетуге, сот жүйесінің бейтараптығы мен объективтілігіне және прокуратура тарапынан заңдылықты тиісті қадағалауға, полицейлердің азаматтардың мүдделеріне назар аударуы мен ізгілікпен қарауына деген көзқарастардың өзгеруіне сәйкес келеді. Құқықтық реттеу парадигмасын мемлекеттің уәкілетті билік органдарының ведомстволық және басқа да басымдықтарын қанағаттандырудан азаматтардың мүдделерін қамтамасыз етудегі жауапкершілікке ауыстыру Жаңа Қазақстанды құқықтық қамтамасыз етудегі басты бағытқа айналуы тиіс. Әділ әлеу-

меттік жүйе ретінде Жаңа Қазақстан туралы сөз болғанда, бірінші кезекте әділ сот ісін жүргізу туралы сөз болады. Құқықтық мемлекет үшін әділ сот жүйесін құру барлық тараптар, мемлекет және оның азаматтары қабылдаған жаңа қоғамдық келісімді сақтаудың негізгі элементі деп айтуға болады.

Елді табысты саяси жаңғырту үшін мемлекеттің әрбір азаматтың құқықтарын жан-жақты іске асыруға бағытталған институт ретінде жұмыс істеу басымдықтарын өзгерту, мемлекеттік аппараттың тыныс-тіршілігін, кез келген бағамен шенеуніктерді қамтамасыз ету аса маңызды болып көрінеді. Өкінішке қарай, қазіргі Қазақстанның бұрынғы дамуының ұзақ жылдарында қоғамда мемлекеттің патерналистік нысаны және оған сәйкес келетін адамдардың саяси мінез-құлқының паразиттік, енжар моделі қалыптасты. Бүгінгі таңда азаматтардың әлеуметтік энергиясын ояту және азаматтардың мемлекеттік органдардан ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету сияқты мемлекеттің аса маңызды функцияларын орындау жөніндегі тиімділіктің заңды талабын практикада іске асыру; қоғамдық игіліктер мен ресурстарды бүкіл қоғамның мүддесі үшін ақылға қонымды жұмсау; заңдылықты, ең алдымен, мемлекеттік органдар өкілдерінің мүлтіксіз және тең сақтауы; мемлекеттің азаматтардың жеке бас бостандығын және ұжымдық әлеуметтену нысандарын, халықтың мәдени бірегейлігінің, мысалы, оның тілдік, этникалық, діни құрамдас бөліктерінің өзекті қажеттіліктерін жан-жақты қолдауы түбегейлі маңызды деп түсініледі. Нәтижесінде қоғамда қарама-қайшылық қалыптасты: бір жағынан, мемлекеттің өз азаматтарына жауапсыз қатынасы, екінші жағынан, азаматтардың мемлекеттен барлық проблемаларын шешуді негізсіз күтуі. Бұл жағдай елдің дамуына, оның әлеуметтік капиталын бейақтуалдандыруға кедергі болды деп айтуға болады. Біздің көзқарасымыз бойынша, Жаңа Қазақстан жобасын іске асырудың аса маңызды шарты түрлі институционалдық форматтағы әлеуметтік капиталдың оянуы мен функционалдық тұрақтылығы болады: бұл бүгінде «халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасы шеңберінде іске асырылып жатқан мемлекеттік органдардың қоғам алдындағы мазмұнын, жұмыс істеу нысандары мен жауапкершілігін жаңарту; барлық ниет білдірушілер үшін нақты саяси бәсекелестіктің ашылуына байланысты Қазақстанның партиялық-саяси өрісін «жандандыру» арқылы азаматтық қоғам институттарының қызметін белсендіру және беделін арттыру. «БАҚ туралы» заңды жаңарту арқылы сөз бостандығын қамтамасыз ету; азаматтардың Конституциялық Сотқа жүгінуі арқылы адам құқықтарын толыққанды қамтамасыз ету; азаматтардың тиісті жаңартылған заңнама бойынша жиналыстар мен митингілерді еркін өткізу мүмкіндіктері; азаматтардың тиісті жаңартылған заңнама бойынша жиналыстар мен митингілерді еркін өткізу мүмкіндіктері; азаматтардың партиялардың қызметіне қатысу арқылы пропорционалды жүйе бойынша да, сондай-ақ мажоритарлық тізімдер

бойынша да сайлау және сайлану құқықтарын іске асыруы. Президент ұсынған және ел азаматтары қолдаған осы жаңалықтардың барлығы Жаңа Қазақстанның нормативтік өріске шығуына мүмкіндік береді.

Бүгінгі таңда Қазақстан үшін суперпрезиденттік жүйені биліктің барлық тармақтарының «тежемелері мен тепе-теңдіктерінің» теңгерімді конфигурациясына айналдыру, бұрынғы автократиялық жалғыз және кландық басқару жүйесінің «туу белгілерінен» құтылу мәселесі өзекті болып табылады. Қоғамдық көпшілікке зиян келтіретін, сондай-ақ олигополияларға қарсы күресте кейбіреулер үшін ерекше артықшылықтарды алып тастау бағдары барша үшін ашық және жалпы «ойын ережелерімен» шынайы әділ Қазақстанның қалыптасуына халықтың ұмтылыстарына жауап береді. Эгалитаризм осы қоғамның барлық мүшелерінің тең әлеуметтік және азаматтық құқықтары бар қоғам құру идеясы ретінде және мұрат – «тең мүмкіндіктер қоғамы» ретінде Жаңа Қазақстан идеологиясына жауап береді. Бұл эгалитарлық модельді жүзеге асырудың маңызды құралдары - мемлекеттік қызметке адамдарды іріктеудің меритократиялық (яғни, лайықты адамдарды іріктеуге негізделген) қағидаттарын кеңінен енгізу және жастар үшін ашық «әлеуметтік лифтер» құру. Бұл тұрғыда, мысалы, еліміздің заң шығарушы органына сайлауда жастар мен әйелдер үшін арнайы квота бөлу көрнекі болып табылады. Сондай-ақ, жоғары мемлекеттік лауазымдарға шенеліктерді тағайындау кезінде «институционалдық есте сақтау» қағидатын (яғни, мемлекеттік қызметте тәжірибелі және өзін танытқан мамандарды пайдалану), сондай-ақ Президенттің кадрлық резервін пайдалану көзделеді, оның негізгі тірегі жастар, оның ішінде әр түрлі мемлекеттік бағдарламалар бойынша шетелдік білім алған жастар болып табылады. Адамдарды мемлекеттік қызметке жалдаудың бұл моделі әлемнің бірқатар дамыған елдерінде, мысалы, Сингапурда өзінің тиімділігін көрсетті.

Сыбайлас жемқорлық пен непотизмге, клиенттік-патерналистік және трайбалистік жүйеге қарсы күрес алдыңғы қатарда орналасқан және, мүмкін, Қазақстандағы реформалардың ең күрделі және сезімтал бағыты болып табылады. Сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтарға ымырасыздық пен «нөлдік төзімділік» Үкіметтің реформаларына қоғамдық сенімнің пайда болуының шартына айналады. Бүгінгі таңда, өкінішке қарай, мемлекетке деген әлеуметтік сенім индексі жоғары емес. Қоғамда жұмыс істейтін ресми институттарға халықтың сенім дәрежесі институционалдық ортаның тиімділігі мен сапасының жалпыланған сипаттамасы ретінде қарастырылуы мүмкін. ҚР ҚМ ҒК Философия, саясаттану және дінтану институтының әлеуметтік сауалнамаларына сәйкес, ең алдымен, Президент, содан кейін Үкімет пен Парламент мемлекеттік билік органдарының құрылымында үлкен сенімге ие. Билік иерархиясының құрылымында респонденттердің қалауы өкілдікке қарағанда биліктің атқарушы тармағына беріледі.

	сенеді	сенбейді	ішінара сенеді /сенбейді
Президент	37,0 %	23,1 %	34,6 %
Үкімет	28,4 %	31,9 %	36,7 %
Әкімдік	26,9 %	33,0 %	37,1 %
Парламент	25,7 %	33,5 %	37,1 %
Мәслихат	24,7 %	34,2 %	36,7 %

*ҚР ҚМ ҒК Философия, саясаттану және дінтану институтының әлеуметтік сауалнамасының қорытындысы, Бағдарламалық-нысаналы қаржыландыруды зерттеу, 2021 жыл.*

Президентке деген жоғары сенім оның жеке өзіне деген сенімін және елдегі саяси реформалар онымен жеке байланысатындығын, ал институционалдық сенім шамалы екенін көрсетеді. Бұл факт қазақстандықтардың санасында реформалардың қайтымсыздығына деген сенімнің тұрақсыздығы туралы айтады. Қазақстандағы қаңтар наразылықтары ел халқының жоғары наразылық әлеуетін айқын көрсетті. Жаңа Қазақстан тұжырымдамасы әлі де халықтың санасына сіңген жоқ, сонымен қатар ұлттық шоғырландыру мен сындарлы әлеуметтік жү-

**Мемлекет кең әлеуметтік сенімге мұқтаж болғандықтан, қоғам мен оның белсенділері мемлекет пен шенеуніктердің сеніміне мұқтаж.**

мылдыру факторына айналған жоқ. Адамдардың пікірінше, мемлекеттік биліктің әр түрлі деңгейлерінде бұрынғы басқару және шешім қабылдау жүйесін өзгерту бойынша шешуші қадамдар қажет, Үкімет қызметінің тиімділігіне, әсіресе экономикалық реформалар блогына қанағаттанбау бар, сондай-ақ, мемлекеттің құқық қорғау жүйесі жасырын түңілу мен сын тудырады. Қазіргі форматтағы жергілікті өзін-өзі басқаруға деген үміт әлі ақталмады. Жергілікті жерлерде нақты жұмыс істейтін қоғамдық өзін-өзі басқару институттарын кеңінен енгізу өзекті болып табылады. «Жоғарыдан реформалау» әрекеттері технократтық әрі сәндік болып табылады және қоғам алдында заңдылықты талап етеді. Осы уақытқа дейін «қоғам демократия үшін жетілмеген» деген ортақ пікір дәрменсіз болып табылады және оны Жаңа Қазақстан жағдайында еңсеру керек. Мемлекет кең әлеуметтік сенімге мұқтаж болғандықтан, қоғам мен оның белсенділері мемлекет пен шенеуніктердің сеніміне

мұқтаж. Қоғам маңызды және тіпті, басым рөл атқара алатын әр түрлі салалардағы мемлекеттік басқару рәсімдерін бюрократсыздандыру және нысансыздандыру – бұл өзекті басқару дискурсы.

Мемлекет басшысының 2022 жылғы 1 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауы, әсіресе оның биылғы жылы мерзімінен бұрын президенттік және парламенттік, сондай-ақ мәслихаттарда, келесі жылдың бірінші жартысында, сайлауды өткізуге қатысты бастамаларының бір бөлігі бойынша Жаңа Қазақстан қарсаңында жаңа қоғамдық келісім туралы кең саяси пікірталастарға жаңа серпін берді. Президенттің болашақ президентті екінші мерзімге ұсыну құқығынсыз 7 жыл бір мерзімге сайлау туралы ұсынысы аралас қоғамдық реакцияны тудырды. Заңгер Э. Мұхамеджановтың пікірінше, «бұл жаңалықтар біздің жақында өткен тарихымызбен, атап айтқанда, бұрынғы президенттің қызмет ету мерзімін үнемі түзетумен байланысты болды, бұл көп жағдайда мерзімінен бұрын сайлаумен байланысты болды. Сондықтан «мерзімінен бұрын сайлау» тіркесінің өзі біздің қоғам үшін улы болды. Мұның бәрі Мәжілісті мерзімінен бұрын тарату және Президентті мерзімінен бұрын сайлау тәжірибесі біздің тұрақты саяси дәстүрімізге айнала ма деген алаңдаушылық туғызады. Түсінбеушілік, демек, күйгелектік тудыратын тағы бір мәселе – бұл Конституцияға толықтырулар енгізу туралы жаңа ұсыныс, дегенмен алдыңғы конституциялық реформа бірнеше ай бұрын – 2022 жылдың 5 маусымында өткізілді. Әрине, Конституция нормаларын реформалау және түзету қажет, бірақ олар дәйекті болуы тиіс. Бүгінде олар турбулентті сипатта, бірақ эволюциялық немесе селективті болуы керек. Эволюциялық – бұл реформалар біздің өміріміздің шындығынан туындайды және қоғамға түсінікті және сәтті орындылығына тәуелді емес. Осы орайда соңғы 30 жыл ішінде еліміздің бұрынғы басшылығы ҚР Президентін сайлау туралы қолданыстағы заңнамаға кандидаттар үшін көптеген шектеу цензураларын енгізгенін, олардан бас тартпай қоғам алдында кез келген сайлау адал және заңды болып көрінбейтінін атап өткен жөн. Біздің ойымызша, қоғамды алаңдатқан үшінші мәселе – Мемлекет басшысы өз ұсыныстарын тек қандай да бір сарапшылар қауымдастығымен ғана емес, Парламентпен де алдын ала талқылаусыз енгізеді. Сыртқы бақылаушылардың көзімен қарасақ, Мемлекет басшысының бұл әрекеттері, бір жағынан, демократиядан жұрдай болып көрінеді» [8]. Әрине, халықтың және тіпті кейбір сарапшылардың реакциясы тым «сезімтал» болып көрінуі мүмкін, бірақ құрғақ қалдықта біз қазіргі саяси элитаның ел тағдырына үлкен саяси жауапкершілік бағытында айтарлықтай шешуші қадам жасаймыз. Осы тұрғыда біз конституциялық шектеулі өкілеттіктері, оның ішінде 7 жылда бір рет каденция бар жаңа президентті сайлаудан бастап, Жаңа Қазақстанға саяси трансформацияның нақты басталуы қалыптасқан саяси және әлеуметтік-экономикалық конъюнктура, сондай-ақ, келесі жылы өкілді билік сайланатын модернизациялық саяси-құқықтық шеңберді, транспарентті «ойын





ережелерін» түбегейлі жаңарту міндеттері тұрғысынан да негізделген және ақталған болып табылады. Жаңа Қазақстанды құру үшін елдің саяси-құқықтық өрісін өзгертудің өзектілігі ешкімде күмән тудыруы екіталай. Бүгінгі таңда режимге қарсы күштер бұрынғы саяси құрылым супер президенттік биліктің жұмыс істеуін қамтамасыз ету үшін құрылғанына және оған түбегейлі өзгеріс қажет екеніне келіседі. Шын мәнінде, Конституцияға қажетті мазмұндық өзгерістер енгізіліп, Президенттің ұсыныстарына сәйкес жеткізілетін болады, бұл парламентарийлердің бірқатар конституциялық заңдарды кейіннен өзгертуі үшін заңды «құқықтық негіз» жасайды, соның негізінде Ақ Орда логикасы бойынша Жаңа Қазақстанды құру міндетіне сәйкес осы «ойын ережелері» қабылданатын болады. Бұл қақтығыс кез келген демократиялық саяси режимнің ажырамас атрибуты болып табылатын оппозициялық күштерді де белсендіреді. Саяси элитаны жаңа тәсілдермен және даму жобаларымен жаңарту елдегі саяси процестің динамикасына жағымды әсер етеді, оны формасы бойынша емес, мазмұны бойынша демократиялық етеді деп санаймыз.

Осыған байланысты Жаңа Қазақстанның тұжырымдамалануы мен жобалануы оны іске асырудың белсенді кезеңіне кіреді деп санаймыз. Бұл тұрғыда, біздің ойымызша, Жаңа Қазақстан жобасының мазмұндық

**ОСЫҒАН БАЙЛАНЫСТЫ  
ЖАҢА ҚАЗАҚСТАННЫҢ  
ТҰЖЫРЫМДАМАЛАНУЫ  
МЕН ЖОБАЛАНУЫ ОНЫ  
ІСКЕ АСЫРУДЫҢ БЕЛСЕН-  
ДІ КЕЗЕҢІНЕ КІРЕДІ ДЕП  
САНАЙМЫЗ.**

тұрғыдан қалай көрінетініне, жаңа экономикалық бағдарлама қандай болуы мүмкін және нақты жұмыс істеп тұрған тиімді саяси институттар қандай екендігіне, болашақ қоғамдық коммуникацияның арналары мен мүмкіндіктеріне, транспарентті «әлеуметтік лифтілерді» ашудың жай-күйі мен перспективаларына және т.б. назар аударған жөн.

### ҚОРЫТЫНДЫ

Қорытындылай келе, реформалардың тиісті саяси менеджментімен, оларды соңына дейін және барлық жерде жеткізумен саяси модернизацияның сәтті болу мүмкіндігі өте жоғары деп айтуға болады. Алайда, қазіргі Қазақстанның саяси құрылымының осалдығы мен тұрақсыздығын күшейтетін бірқатар «жасырын процестер» бар. Реформалау үшін ең күрделілерінің бірі – мемлекеттік басқарудың әр түрлі кезеңдеріндегі өзара кепілгерліктің және «пайдалы әлеуметтік байланыстардың» қалыптасқан клиенттік-патерналистік жүйесі. «Саяси таптағы» «бейресми байланыстардан» ауысу және оның билік иерархиясында мықтап бекітілген олигархиялық қабаттармен бірігуі ережелер мен рәсімдерді қатаң сақтауға негізделген басқа транспарентті және стандартталған әлеуметтік басқару схемасына, тіпті билік пирамидасының жоғарғы жағында саяси ерік болса да, табысқа жетуге мүмкіндік бермейді. Президент Тоқаевтың реформалары процесінде, мысалы, зямияндық фактілері және басқарудың төменгі сатыларында қабылданған басқару шешімдері мен стратегиялық тұрғыдан тексерілген тұжырымдамалардың тиісінше орындалмауы болып табылады. Осыған байланысты саяси инновациялар экономика мен мемлекеттік басқарудың әр түрлі салаларын бақылайтын ескі саяси элиталар мен олигополиялардың «жария емес» қарсылығына тап болады. Қазақстанды саяси жаңғырту процесінде адам құқықтары мен демократияны сақтаудың либералды көзқарасынан ғана емес, алдыңғы қатарлы елдерде сөзсіз және дәлелденген игіліктерден, сондай-ақ туындайтын сын-тегеуріндерге тез және байыпты жауап бере алатын күшті әрі тиімді мемлекеттік жүйені сақтау мүдделерінен де бастау керек деп ойлаймыз. Міне, осы жерде Азия елдерінің жауапты саяси мәдениеттің этикалық дәстүрлері мен мемлекеттің өркендеуі үшін жауапкершілікті сезінетін күшті, құзыретті саяси элитасы бар тәжірибесі өте құнды. Адамдардың санасына қоғамдық борышты орындау идеологиясын енгізу, мемлекеттік қызметшілердің лайықты мінез-құлқын сақтау, кез келген жағдайда ар-намыс пен қадір-қасиетті сақтау, мемлекеттік қызметшілерді билікке іріктеудің транспарентті меритократиялық ережелерімен қатар, саяси билікті экономикалық ресурстарды басқарудан өзімшіл ниетпен бөлу Қазақстанды одан әрі реформалау бағыттарына айналуы мүмкін. Қоғамдық мінез-құлықта жазаға емес (М. Фуконың айтуы бойынша), жеке тұлғалардың қоғам тағдыры үшін саналы жауапкершілігіне, қоғамдық (ұлттық) мүдделерді қорғауға, даралыққа ұқыпты қарауға, сонымен бірге мемлекеттік институттардың өз азаматтарына ашықтығын, қолжетімділігі мен комплиментарлығын қамтамасыз

етуге негізделген «тәртіптен кейінгі қоғам» қағидаттарының тамырлануы маңызды болып табылады.

Осылайша, бүгінде Қазақстан өз дамуының бетбұрыс кезеңінде тұрған сияқты, бұл кезде көп нәрсе, бір жағынан, биліктегі өзгерістерге саяси ерік-жігердің болуына және екінші жағынан, қоғамның шоғырлануына, оның әлеуметтік капиталды сындарлы түрде өзгертуге қабылдауға және жұмылдыруға дайындығына, сондай-ақ, тұтастай алғанда, билік пен қоғамның бір-біріне деген сенімінің жалпы климатына байланысты. Қазақстанның саяси жүйесіндегі ұсынылған институционалдық өзгерістер ауыр болса да, оң өзгерістердің қажетті шарттары болып табылады.

## ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1. *Послание Главы государства народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» от 1 сентября 2022 года.* URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 20.08.2022)
2. Ашимбаев М.С. «*Политический транзит в Казахстане содержание процесса и его особенности.*» – Алматы, 2001, 56 с.
3. *Как выходец из «Нур Отана» Наталья Годунова стала круче всей оппозиции* // *Exclusive.kz.* 2.08.2022. URL: <https://exclusive.kz/kak-vyhodecz-iz-nur-otana-natalya-godunova-stala-kruche-vsej-oppozitsii/?fbclid=IwAR1Y-sF4q6AzqGvEtlvwcxFaAkqaVyrabuWCLuXI1ogZxIhjWD8MmgFSqOM>
4. *Моя цель – дать больше свободы моему народу, укрепить демократию и верховенство закона – Токаев* // *El.kz.* 11.05.2022. URL: [https://el.kz/ru/news/obshhestvo/moya\\_tsel\\_-\\_dat\\_bolshe\\_svobody\\_moemu\\_narodu\\_ukreplit\\_demokratiyu\\_i\\_verkhovenstvo\\_zakona\\_-\\_tokaev/](https://el.kz/ru/news/obshhestvo/moya_tsel_-_dat_bolshe_svobody_moemu_narodu_ukreplit_demokratiyu_i_verkhovenstvo_zakona_-_tokaev/)
5. *Президент проявил железную волю – Айдар Амребаев* // *Казинформ.* 6.01.2022. URL: [https://www.inform.kz/ru/prezident-proyavil-zheleznyuyu-volyu-aydar-amrebaev\\_a3882648](https://www.inform.kz/ru/prezident-proyavil-zheleznyuyu-volyu-aydar-amrebaev_a3882648) (дата обращения: 20.08.2022)
6. *Послание Главы государства народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года.* URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (дата обращения: 20.08.2022)
7. *Там же.*
8. *Из доклада Chatham House /Аннет Бор, Биргит Брауэр, Найджел Гулд-Дэвис, Наргис Касенова, Джоанна Лиллис, Кейт Маллинсон, Джеймс Никси, Досым Сатпаев // Программа России и Евразии.* | Ноябрь, 2019. – *Казахстан – испытание транзитом власти.* URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/CHHJ8054-RUSSIAN-Kazakhstan-Report-FINAL.pdf> (дата обращения: 20.08.2022)
9. 3. *Что думают зарубежные эксперты и политологи о референдуме в Казахстане* // *Baigenews.kz.* 31.05.2022. URL: [https://baigenews.kz/o\\_referendume\\_v\\_kazahstane\\_132962](https://baigenews.kz/o_referendume_v_kazahstane_132962) (дата обращения: 20.08.2022)
10. *Почему Токаеву нужны семь лет президентства?* // *Exclusive.kz.* 6.09.2022. URL: [https://exclusive.kz/pochemu-tokaevu-nuzhny-sem-let-prezidentstva/?fbclid=IwAR1WFpYl\\_7jZH7IWu2fPUKyjb9e8to4N6q0ajpTYOUVXrSkw0wVYjvA1aRI](https://exclusive.kz/pochemu-tokaevu-nuzhny-sem-let-prezidentstva/?fbclid=IwAR1WFpYl_7jZH7IWu2fPUKyjb9e8to4N6q0ajpTYOUVXrSkw0wVYjvA1aRI) (дата обращения: 20.08.2022).

# ҚАЗАҚСТАННЫҢ КЕЛЕШЕКТЕГІ РЕФОРМАЛАРЫНЫҢ НЕГІЗІ РЕТІНДЕ «ҚОҒАМ ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТ» ДИАЛОГЫН ҚҰРУ



## **Алу Жолдыбалина**

*ҚР Президенті жанындағы ҚСЗИ директорының орынбасары, «Саяси ғылымдар» мамандығы бойынша PhD, зерттеу және кәсіби жұмыс тәжірибесі бар Қазақстанның ішкі саясатындағы сарапшы. «Саясаттағы талдау орталықтары: әлемдік тәжірибе және Қазақстан» монографиясының авторы, сондай-ақ ішкі саясат мәселелері бойынша 45-тен астам жарияланымдары бар.*

## **АҢДАТПА**

Мақалада автор мемлекет пен реформалардың өзара әрекеттесуінің тиімді арналары арасындағы байланысты талдайды. Өзара іс-қимыл арналары азаматтардың сұраныстары мен өтініштері институты, сондай-ақ диалог алаңдары ретінде консультативтік-кеңесші органдар әрекет етеді. Азаматтардың өтініштерін талдау нәтижелері бойынша мемлекеттік саясаттың бағыттарын түзетуге ықпал ететін қоғамның өзекті мәселелері анықталады, ал қоғамдық пікірталастардың қорытындылары бойынша түрлі салаларда реформалар басталады.

## **ТҮЙІНДІ СӨЗДЕР**

азаматтардың өтініштері, реформалар, ҰҚСҚ, қоғам мен мемлекеттің диалогы, өзара іс-қимыл

## КІРІСПЕ

Кез келген реформалар көбінесе халық пен қоғамның белгілі бір сұранысы нәтижесінде қабылданады. Реформалардың сәттілік факторларының бірі – халық пен мемлекеттің өзара іс-қимылының әр түрлі арналарының болуы, олар арқылы азаматтар өздерінің талаптарын, сұраныстарын, өтініштерін жеткізе алады, ал саяси институттар, өз кезегінде, оларға жедел ден қоюы тиіс.

Соңғы 3 жылда Президент Қ.К. Тоқаев барлық салаларда, әсіресе саяси салада бірқатар реформалар пакетін жариялады. Келешектегі саяси реформалар жолындағы алғашқы қадам Президент Қ.К. Тоқаевтың 2019 жылғы «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасы болды. Мемлекет басшысы өңір басшыларының назарын азаматтардың өзекті мәселелеріне жедел ден қою үшін халықпен кері байланысты күшейтудің орындылығына аударды. Кедегілерді азайту үшін Мемлекет басшысы әкімдерге жеке аккаунттар құруды және әлеуметтік желілерде белсенді жұмыс жүргізуді тапсырды. Мемлекет басшысы Қ.К. Тоқаевтың өзі Twitter мен Instagram желілерінің белсенді пайдаланушысы болып табылады, онда азаматтар елдегі ағымдағы жағдай туралы алғашқы ақпарат таратушылардың бірі бола отырып, оған тікелей жүгіне алады.

Ақорда сайтында Президенттің виртуалды қабылдау бөлмесін іске қосу арқылы халықпен тиімді кері байланыс орнату бойынша бірқатар бастамалар мен тапсырмалар іске асырылды. Бұдан басқа, ҚР Президенті Әкімшілігінде азаматтардың өтініштерін қарауды бақылау бөлімі құрылды.

Бұл бағыттағы институционалдық шешім Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Ұлттық қоғамдық сенім кеңесін құру болды. Қ.К. Тоқаевтың саясатының өзегі халықпен диалогқа дайындығы және шешім қабылдау процесіне азаматтық қоғамды тарту болып табылады.

## АЗАМАТТАРДЫҢ ӨТІНІШТЕРІ ИНСТИТУТЫ КҮН ТӘРТІБІН ҚАЛЫПТАСТЫРУ ҚҰРАЛЫ РЕТІНДЕ

«Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасының негізін 2 бағыт құрайды:

1. Азаматтардың өтініші - мемлекет әр түрлі арналар мен азаматтардың тікелей қатысуы арқылы алынған азаматтардың өтініштері мен шағымдарына жауап береді.

2. Консультациялық органдар арқылы қоғамның сұраныстарын талқылау – мемлекет өзекті жүйе құраушы мәселелер бойынша бәтуаластық шешімдерін іздеу және әзірлеу үшін елдің белсенді азаматтарымен тікелей диалогқа түседі.

Соңғы жылдары «Азаматтардың өтініші» бағытын дамытуда мемлекет мемлекеттік органдар мен халықтың өзара іс-қимылы үшін әр түрлі форматтары мен параметрлері бар көптеген арналарға бастамашылық

жасады және іске қосты: жеке қабылдаулар, электрондық үкімет, жеке блогтар, қоғамдық кеңестер, call-орталықтар және сенім телефондары, бірыңғай байланыс орталықтары, Instagram және Telegram-арналар және т.б. (1-кесте).

*Халықпен өзара әрекеттесу деңгейлері мен арналары*

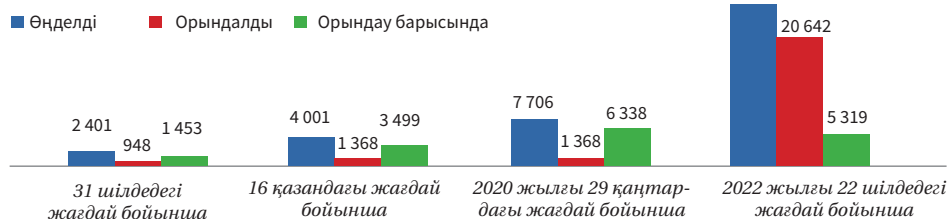
1-кесте

	Президент	Орталық мемлекеттік органдар (ОМО)	Жергілікті атқарушы органдар (ЖАО)
Call-орталықтар		+	+
Сенім телефоны			+
Жазбаша өтініштер	+	+	+
Жеке қабылдау		+	+
Сайттар		+	+
Электрондық пошта		+	+
Виртуалды қабылдау бөлмесі	+		
Ашық диалог (E-gov)		+	+
Электрондық өтініштер (E-gov)		+	+
Қоғамдық кеңестер		+	+
Бірыңғай ақпараттық жүйе (Комек)			+
Жеке блогтар		+	
Facebook		+	+
Telegram (кері байланыс мүмкіндігінсіз)	+	+	+
Twitter	+		
Instagram	+		+

Егер біз әр бағытты егжей-тегжейлі қарастыратын болсақ, онда қол жеткізілген нәтижелерді бөліп көрсетуге болады. Мәселен, «Халықпен кері байланыс» бағыты бойынша Президенттің виртуалды қабылдау бөлмесінің жұмыс қорытындысы осы платформаға өтініштер санының өсуі болып табылады. 1-суреттен көріп отырғанымыздай, Президенттің виртуалды қабылдау бөлмесі халық тарапынан сұранысқа ие және азаматтардың өтініші үшін өте танымал арна болып табылады. Виртуалды қабылдау бөлмесінің 3 жыл ішінде өтініштер саны 10 есеге жуық өсті [1].

*Президенттің виртуалды қабылдау бөлмесіне түскен өтініштер саны*

1-сурет



Өтініштер санының өсуі қоғамдағы мемлекеттік органдармен өзара іс-қимылдың қосымша арналарына деген қажеттілікті және Қ.Қ. Тоқаевтың халық пен биліктің өзара іс-қимыл арналарын жандандыру және кеңейту туралы шешімінің өзектілігін көрсетеді.

Виртуалды қабылдау бөлмесінің деректеріне сәйкес 2021 жылдың I тоқсанында ҚР Президенті Әкімшілігіне 8116 өтініш келіп түсті, оның 62%-ы электронды түрде, «e-gov» порталдары арқылы және 38%-ы қағаз түрінде түсті (2-кесте) [2].

*Өңірлер кесіндісінде өтініштерді бөлу*

*2-кесте*

Өңір	Өтініштер саны		Үлес салмағы	Өсу немесе төмендеу
	2020 ж. 1-тоқсан	2021 ж. 1-тоқсан	%	2020 жылға қарай %
Атырау облысы	150	215	2,6	43.3
Маңғыстау облысы	262	357	4,4	36.3
СҚО	114	148	1,8	29.8
Ақмола облысы	299	384	4,7	28.4
БҚО	208	241	3	15.9
Шымкент қаласы	449	499	6,1	11.1
Жамбыл облысы	346	349	4,3	0.9
ШҚО	383	390	4,8	1,8
Алматы облысы	640	617	7,6	- 3.6
Павлодар облысы	280	263	3,2	- 6.1
Астана қаласы	1601	1487	18,3	-7.1
Алматы қаласы	1760	1599	19,7	-9.1
Түркістан облысы	434	392	4,8	- 9.7
Қызылорда облысы	240	214	2,6	-10.8
Ақтөбе облысы	246	203	2,5	-17.5
Қарағанды облысы	554	454	5,6	-18.1
Қостанай облысы	283	221	2,7	- 21.9
<b>Жиыны</b>	<b>8403</b>	<b>8116</b>	<b>100</b>	<b>-3,4</b>

8116 өтініштің 86,4%-ы жеке, дербес сипаттағы проблемаларды (тұрғын үй, жер, кәсіпкерлік, кредиттер, зейнетақылар және т.б.) қамтитын азаматтар мен заңды тұлғалардың үлгілік мәселелерін немесе өтініштерін, 10,5%-ы – лауазымды тұлғалардың әрекеттеріне/әрекетсіздігіне шағымдарды, 3,2%-ы – азаматтардың стратегиялық ұсыныстары мен бастамаларын құрайды.

Азаматтардың кері байланыс форматы ретінде үндеуі орталық және жергілікті мемлекеттік органдар деңгейінде өте танымал. Бұл деңгейде

өтініштер санының өсу үрдісі байқалады, алайда өтініштердің жалпы саны аздап азайғанына қарамастан, бірінші басшының атына жүгіну (3-кесте) және шағымдар мен өтініштерді қарау мерзімдерін бұзу (4-кесте) айтарлықтай артып келеді.

*Өтініштер саны (2020 жылғы мәліметтер бойынша)*

3-кесте

	<i>Өтініштердің жалпы саны</i>	<i>Бірінші басшы блогына</i>
2015	–	7,1
2016	1,32 млн	1,9 мың
2017	1,7 млн	–
2018	1,62 млн	29,2 мың
2019	1,59 млн	49,7 мың
2020	1,32 млн	54,6 мың

*Жеке және заңды тұлғалардың шағымдары мен өтініштерін қарау сапасы*

4-кесте

	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021
	<i>Орталық мемлекеттік органдар</i>					<i>Жергілікті атқарушы органдар</i>				
Шағымдар мен өтініштерді қарау мерзімдерін бұзудың жалпы саны	1 463	931	2084	2157	1597	904	1388	1544	1672	2204

Өзара іс-қимыл деңгейі мен сапасының ағымдағы жай-күйі Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің «Тиімділікті зерттеу, талдау және бағалау орталығы» жүргізген «Мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін бағалау» зерттеуінің нәтижелерін көрсетеді.

2021 жылдың нәтижелері бойынша «Азаматтармен өзара іс-қимыл» көрсеткіші бойынша [3] «тиімділіктің төмен дәрежесі» бағасын Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі, Индустрия және инфрақұрылымдық даму министрлігі, Ұлттық экономика министрлігі алды.

Түркістан, Маңғыстау, Павлодар, Ақмола, Жамбыл облыстарының, БҚО, Шымкент қаласының жергілікті атқарушы органдары жоғарыда көрсетілген көрсеткіш бойынша төмен баға алды (5-кесте).



2021 жылғы «Жеке және заңды тұлғалармен өзара іс-қимыл» көрсеткіші бойынша мемлекеттік органдардың тиімділігін бағалау нәтижелері

5-кесте

Орталық мемлекеттік органдар	Балл	Жергілікті атқарушы органдар	
		Ақмола	Балл
ҚР Мемлекеттік қызмет істері агенттігі	91,99	Ақмола	67,35
ҚР Денсаулық сақтау министрлігі	60,44	Ақтөбе	82,18
ҚР Сыртқы істер министрлігі	76,10	Алматы	76,24
ҚР Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі	92,68	Алматы	78,04
ҚР Индустрия және инфрақұрылымдық даму министрлігі	79,04	Астана	77,32
ҚР Мәдениет және спорт министрлігі	80,70	Шымкент	59,56
ҚР Ұлттық экономика министрлігі	82,70	Атырау	71,38
ҚР Цифрлық даму, инновациялар және аэроғарыш өнеркәсібі министрлігі	69,02	ШҚО	80,96
ҚР Оқу-ағарту министрлігі	64,44	Жамбыл	85,27
ҚР Ауыл шаруашылығы министрлігі	67,98	БҚО	76,96
ҚР Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігі	86,13	Қарағанды	68,94
ҚР Сауда және интеграция министрлігі	88,00	Қостанай	90,56
ҚР Қаржы министрлігі	80,99	Қызылорда	81,29
ҚР Энергетика министрлігі	67,57	Маңғыстау	64,21
ҚР Экология, геология және табиғи ресурстар министрлігі	69,67	Павлодар	62,42
ҚР Әділет министрлігі	71,67	СҚО	73,28
Қазақстан Ұлттық Банкі	94,31	Түркістан	77,63
ҚР Қаржы нарығын реттеу және дамыту агенттігі	94,78		
ҚР Бәсекелестікті қорғау және дамыту агенттігі	63,05		
ҚР Бас прокуратурасы	92,29		
ҚР Жоғарғы Соты	82,56		
ҚР Ішкі істер министрлігі	69,63		
ҚР Қорғаныс министрлігі	65,71		
ҚР Төтенше жағдайлар министрлігі	75,44		

Мемлекеттік органдардың халықпен өзара іс-қимылының деңгейі мен сапасын арттыру үшін жергілікті атқарушы органдардың әлеуеті мен ресурстарын күшейту қажет. 6-кестенің деректері көрсеткендей, халық орталық мемлекеттік органдарға көбірек жүгінеді, сондай-ақ шағымдар мен өтініштерді қарау мерзімдерін бұзу саны, бұзушылықтар үшін жауаптыларға қатысты қабылданған тәртіптік сипаттағы шаралардың үлесі жергілікті атқарушы органдардың жұмысында көбірек басым [4].

Жергілікті атқарушы органдарды күшейтудің маңыздылығы – мемлекеттік органдардың дәл осы деңгейі халықпен тікелей және жиі өзара іс-қимыл жасайтындығында.

*Көрсеткіш бойынша бағалау нәтижелері**2021 жылғы «Жеке және заңды тұлғалармен өзара іс-қимыл»*

6-кесте

<i>Мемлекеттік органның ашықтығы</i>	<i>2021</i>		<i>2020</i>	
	ОМО	ЖАО	ОМО	ЖАО
Ашық деректер жиынтығы жарияланымдарының саны	1 675	1 353	2 377	4 312
Жарияланған НҚА жобаларының саны	3 396	13 708	3 754	14 533
Ресми интернет-ресурстың толтырылуының орташа көрсеткіші	97,2%	83,7%	96,4%	92,1%
Пайдаланушылардың мемлекеттік органдардың бірінші басшыларына өтініштерінің саны (оның ішінде уақтылы жауап берілген)	36 591 (29 627)	7 667 (5 713)	44 924 (36 614)	9 654 (6 150)
<i>Жеке және заңды тұлғалардың шағымдары мен өтініштерін қарау сапасы</i>	<i>2021</i>		<i>2020</i>	
	ОМО	ЖАО	ОМО	ЖАО
Қаралған шағымдар мен өтініштердің жалпы саны	677 мың	604 мың	627 мың	692 мың
Шағымдар мен өтініштерді қарау мерзімдерін бұзудың жалпы саны	1 597	2 204	2157	1672
Сот шешімі бойынша қанағаттандырылған өтініштер саны	9	26	12	35
Қайта негізделген шағымдар мен арыздардың саны	–	–	172	423
Бұзушылықтар үшін жауаптыларға қатысты тәртіптік сипаттағы қабылданған шаралардың үлесі	51,6%	84%	66%	65,3%
Өтініштерді қайта бағыттау мерзімдерін бұзудың жалпы саны	1 634	2 003	1800	2000

Екінші жағынан, халықтың саяси мәдениетін арттыру және мемлекеттік органдарға жүгіну мәселелері бойынша белсенді түрде түсіндіру қажет. Барлық мемлекеттік органдар бойынша азаматтардың барлық өтініштері мен сұрауларын есепке алуды және жинауды жүргізетін Бас прокуратура «осы саладағы проблемаларға жүргізілген талдау азаматтардың өтініштерді қалай және қайда жазу керектігін жақсы білмейтінін, шағым-

ды кім және қалай қарайтынын білмейтінін көрсетті» деп атап өтті. Мысалы, 2022 жылдың бірінші жартыжылдығында ғана Бас прокуратураның деректері бойынша 1212484 өтініштер, хабарламалар, сұраулар, жауаптар, ұсыныстар келіп түсті, 247627-ден құзыреті бойынша қарау үшін басқа органдарға жіберілді [5].

## **КОНСУЛЬТАЦИЯЛЫҚ ОРГАНДАР ӘРІ ҚАРАЙҒЫ РЕФОРМАЛАР ҮШІН КЕРІ БАЙЛАНЫС РЕТІНДЕ**

«Құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасының екінші бағыты – «консультациялық органдарды қалыптастыру» Мемлекет басшысының Қазақстан Президенті жанындағы Ұлттық қоғамдық сенім кеңесін құру туралы бастамасы шеңберінде өз дамуын алды, ол Мемлекет басшысының қоғам мен билік арасында сындарлы диалог құру жөніндегі үдемелі саясатының қисынды жалғасы болды.

Ұлттық кеңестің құрылуы Қ.К. Тоқаевтың бір сәттік шешімі болған жоқ, азаматтардың диалогты кеңейтуге сұранысын ескере отырып, ағымдағы саяси конъюнктура негізінде уақытпен тексерілген және қабылданған шешім болды.

Ұлттық қоғамдық сенім кеңесі құрылғанға дейін ел тарихында қоғам мен мемлекеттің диалогын қамтамасыз ету және жолға қою сияқты нақты міндеттерді орындауға бағытталған түрлі консультациялық-кеңесші органдар болды. Олардың қызметінің негізі саяси қозғалыстар мен партиялар өкілдерінің, қоғам қайраткерлерінің, мемлекеттік органдардың, жалпы қоғамның өзара іс-қимылы негізінде елдің дамуындағы стратегиялық мақсаттар мен міндеттерді әзірлеу болды.

2000-шы жылдардан бастап қоғамда саяси жүйені одан әрі демократияландыру туралы идеялар басым болды. Бұл ретте талаптар жүйелілік сипатта ресімделе бастады. Мұндай жағдайда Қазақстан алдында тұрақтылықты сақтау міндеті тұрды, бұл, өз кезегінде, аса ірі қоғамдық-саяси және әлеуметтік страталардың мүдделерін үйлестіру тетігін құруды талап етті.

Елдің орнықты дамуы, Қазақстанның келешек дамуы мәселелері бойынша ұсыныстар мен пікірлерді талқылау, демократияландырудың негізгі контурларын белгілеу мақсатында неғұрлым ірі қоғамдық-саяси және әлеуметтік топтардың мүдделерін үйлестіру тетіктері құрылады. Дәл осы мақсатта елімізде түрлі диалог алаңдары құрылды: алдымен – Азаматтық қоғамды одан әрі демократияландыру мен дамыту жөніндегі ұсыныстарды тұжырымдау бойынша тұрақты жұмыс істейтін кеңес, содан кейін - Демократия және азаматтық қоғам мәселелері жөніндегі ұлттық комиссия. Қазақстан Республикасы Президентінің 2006 жылғы 20 наурыздағы Жарлығымен Демократиялық реформалар бағдарламасын әзірлеу және нақтылау жөніндегі мемлекеттік комиссия құрылды (2-сурет).

Жоғарыда аталған диалог алаңдары Н.Ә. Назарбаевтың бастама-сымен құрылды, ол «төреші» рөлін атқарып, проблемалық мәселені сындарлы шешудің жолдарын ұсынды. Ұлттық қоғамдық сенім кеңесі құрылғанға дейін Қазақстан халықпен елдегі қажетті өзгерістерді талқылауда жеткілікті үлкен тәжірибеге ие болды және Қазақстан тарихында өз функцияларын келесі диалог алаңдары орындады

*Диалог алаңдарының даму тарихы*

*2-сурет*



Жоғарыда аталған ұйымдардың ішінде ҚР Үкіметі жанындағы Жер реформасы жөніндегі комиссияның және Ұлттық қоғамдық сенім кеңесінің жұмысына қоғам мен мемлекет диалогын құрудағы маңызды тұғырнама ретінде жеке тоқталуға болады, соның нәтижесінде түрлі салаларда реформалар жүргізілді.

2016 жылдың көктемінде ҚР ҰЭМ ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлерді жеке меншікке беруге және шетелдік азаматтар мен шетелдік заңды тұлғалар үшін жерді жалға алу мерзімін ұлғайтуға қатысты Жер кодексіндегі жарияланған өзгерістер үлкен қоғамдық резонанс туғыз-

ды, бұл 2016 жылғы сәуір-мамыр айларында Қазақстанның бірқатар қалаларында ауқымды наразылық акцияларына әкеп соқтырды.

Бірқатар қазақстандық сарапшылардың пікірінше, осы жаңалықтарды енгізе отырып, шетелдіктердің ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлерді жеке меншікке алу қаупі бар еді.

Жер заңнамасына енгізілімдер төңірегіндегі қалыптасқан жағдайды ескере отырып, 2016 жылғы 5 мамырда ҚР Президенті Н.Ә. Назарбаев кеңес өткізіп, онда халықтың наразылығын тудырған Қазақстан Республикасы Жер кодексінің нормаларына мораторий жариялады және Жер реформалары жөніндегі комиссия құруды тапсырды.

Жер кодексіне түзетулерге уақытша мораторий енгізілгеннен кейін Жер реформасы жөніндегі комиссия құрылды. Комиссия құрамына мемлекеттік органдардың өкілдері, азаматтық белсенділер, бизнесмендер, экономистер, заңгерлер мен ғалымдар кірді. Комиссия жұмысы аясында 9 отырыс өткізілді, оның 4-і көшпелі отырыстар болды [6].

Жер реформасы жөніндегі комиссия 6 негізгі бағыт бойынша ұсыныстар дайындады. Атап айтқанда, ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлерді жалға алу, мемлекеттік бақылау, жер учаскелерінің ең жоғары мөлшерін белгілеу, жайылымдық және шабындық алқаптарды пайдалану бойынша шектеулер, ҚР мемлекеттік шекарасының күзет аймағына тікелей іргелес жерлерді, сондай-ақ ЖТҚ-ға арналған жерлерді беру мәселелері бойынша.

Комиссия жұмысын қорытындылай келе, 2021 жылғы 31 желтоқсанға дейін ҚР Жер кодексінің даулы баптарына мораторийді ұзарту туралы шешім қабылдау жер талқылауының ең оңтайлы шешімі болды деп қорытынды жасауға болады. Осы уақыт кезеңі жердің жай-күйіне, оларды ұтымды пайдалану мен қорғауға, сондай-ақ жалға беру және жеке меншік институтын дамытуға байланысты барлық проблемалық мәселелерді мұқият талдауға мүмкіндік берді. Жер қатынастары және жер заңнамасына түзетулер мәселелері талқылау барысында бұқаралық ақпарат құралдарында белсенді талқыланып, жарияланды.

Жер реформасы жөніндегі комиссия жұмысы аяқталғаннан кейін ҚР АШМ жанынан жер заңнамасын жетілдіру жөніндегі жұмыс тобы құрылды. Жұмыс тобы комиссияның ұсынымдары негізінде жер заңнамасына жаңа түзетулер енгізу туралы заң жобасын дайындады, ол жалдау институтын жетілдіруге және ауыл шаруашылығы мақсатындағы жерлерді ұтымды пайдалануды бақылауды жақсартуға мүмкіндік береді.

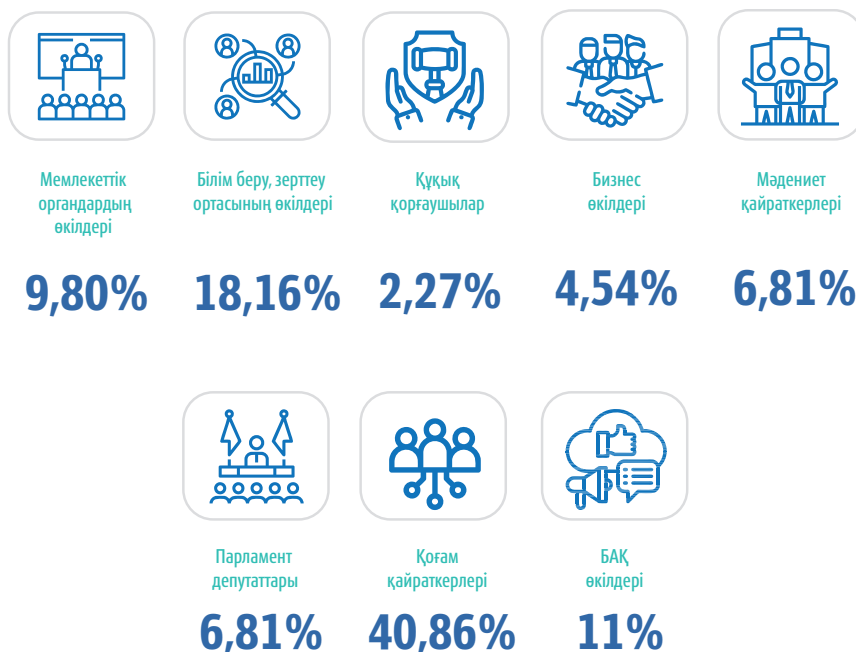
Жалпы, жер нысаны жөніндегі комиссия аясындағы жұмыс мемлекеттік органдар мен азаматтық альянс өкілдерінің бірлестігінің алғашқы табысты кейсі болды. Комиссия жұмысында құрылған мемлекет пен қоғамның тиімді өзара іс-қимылы мен сындарлы диалогы елдегі мемлекеттік саясатты әзірлеу мен іске асыруда жаңа парадигма құрды.

Ұлттық қоғамдық сенім кеңесінің жұмысы қоғам, саяси партиялар, азаматтық қоғам және мемлекет өкілдерін біріктірудің табысты тәжірибесі болып табылады.

Мысалы, тіпті ҰҚСК құрамы (3-сурет) кең әлеуметтік топтарды қамтыды, бұл ретте тек 9,8%-ы мемлекеттік органдардың өкілдері болды, бұл, өз кезегінде, қоғамдық пікір мен қоғамдық дауыстың үстемдігін көрсетеді [7].

Ұлттық қоғамдық сенім кеңесінің құрамы

3-сурет



Ұлттық қоғамдық сенім кеңесінің алты отырысы өтті. Экономикалық, саяси, әлеуметтік-мәдени мәселелер жөніндегі жұмыс топтары ұсыныстарға, пікірталастарға, талқылауларға, жұртшылықтың сұраныстарына негізделген ауқымды әлеуметтік-экономикалық және саяси реформаларды бастау және тұжырымдау бойынша үлкен жұмыс жүргізді. 2021 жылғы қыркүйектегі жағдай бойынша Ұлттық кеңес желісі бойынша 17 заң және 80-ге жуық нормативтік құқықтық актілер қабылданды. 15-тен астам заң жобасы әзірлеу және қарау сатысында тұр.

Ұлттық қоғамдық сенім кеңесі шеңберінде ұсынылған барлық реформалар мен бастамалардың стратегиялық және ұзақ мерзімді әсері бар, олар елді келешек жаңғыртуға негіз болады.

Консультативтік-кеңесші органдар жүйесі тұрақты қозғалыста. Тапсырмаларды орындау шамасына қарай қолданыстағы органдар таратылып, жаңа органдар құрылады. Мысалы, қазір Ұлттық қоғамдық сенім кеңесінің орнына Ұлттық құрылтай жұмыс істейтін болады, оның басты мақсаты қоғамдық шоғырландыруды одан әрі дамыту жөніндегі идеялар мен қадамдарды әзірлеу болып табылады.

## ҚОРЫТЫНДЫ

Жалпы, азаматтардың өтініші туындайтын мәселелер туралы мемлекеттік билік органдарын хабардар ету арқылы мемлекет істерін басқаруға жұртшылықтың қатысуының белсенді нысаны болып табылады. Осылайша, азаматтардың мемлекеттік органдарға өтініштері халыққа жұмыстағы кемшіліктер туралы хабарлауға және билік органдарының қызметін жақсарту туралы, тұтастай алғанда әр түрлі салалар бойынша мемлекеттік саясатты түзету бойынша ұсыныстар енгізуге мүмкіндік беретін маңызды тетік болып табылады. Өз кезегінде, азаматтардың өтініштерін уақтылы және тиімді өңдеу мемлекеттік органдарға халықпен кері байланыс орнатуға, сондай-ақ мемлекеттік, саяси және әлеуметтік-экономикалық мәселелер бойынша шешімдер қабылдау үшін қажетті ақпарат алуға мүмкіндік береді.

Консультативтік-кеңесші органдардың қызметін талдау олардың бір мезгілде ұлттық деңгейде реформаларды бастау және ілгерілету функциясын, сондай-ақ азаматтарды шешім қабылдау процесіне тарту функциясын орындайтынын көрсетеді. Мемлекеттік органдар консультативтік-кеңесші органдардың жұмысы арқылы азаматтарды жүргізіліп жатқан саясат туралы хабардар ете алады; әзірленіп жатқан бағдарламалар туралы кері байланыс алу мақсатында азаматтармен консультация өткізе алады; жұртшылықтың пікірін жинау арқылы шешім қабылдау процесіне азаматтарды тартады; әзірленетін саясаттардың құрылымына олардың ұсынымдарын интеграциялау арқылы азаматтармен ынтымақтасады; шешім қабылдау құқығын беру арқылы азаматтарға өкілеттік береді.

## ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1. *Официальный сайт Президента РК. Виртуальная приемная.* // URL: <http://vqpb.gov.kz/ru/site/faq>
2. *Там же.*
3. *Официальный сайт ТОО «Центр исследований, анализа и оценки эффективности» Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета.* // URL: <https://www.bagalau.kz/results/govagency/2>
4. *Официальный сайт ТОО «Центр исследований, анализа и оценки эффективности» Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета.* //URL: <https://www.bagalau.kz/results/indicators/4>
5. *Официальный сайт Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.* // URL: <https://qamqor.gov.kz/crimestat/statistics>
6. *Альмухамедова Н.С., Каримова М.С., Жолдыбалина А.С. Земельная дискуссия: хронология, содержание, итоги. Монография. – Астана: КИСИ при Президенте РК, 2016. – 134 с.*
7. *Официальный сайт Национального совета общественного доверия.* // URL: <https://ulttyq-kenes.kz/ru/about-union>

# ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ПАРТИЯЛЫҚ АЛАНДЫ РЕФОРМАЛАУ ПЕРСПЕКТИВАЛАРЫ



## Елена Нечаева

*Профессор, саясаттану ғылымдарының кандидаты Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университетінің саясаттану кафедрасында құрылған кезінен бастап мемлекеттік құрылымдармен, ғылыми және талдау орталықтарымен сарапшы ретінде тартылады.*

*Оның ғылыми мүдделерінің саласы - Орталық Азияның қоғамдық-саяси тұрақтылығы мен өңірлік қауіпсіздігі мәселелері. 200-ден астам ғылыми және оқу-әдістемелік еңбектердің, оның ішінде 15 монографияның, 12 оқу және оқу-әдістемелік құралдардың авторы болып табылады. Оның зияткерлік меншікке 3 авторлық куәлігі, Thomson Reuters және Scopus халықаралық библиометриялық базаларына кіретін шетелдік журналдарда 10-нан астам жарияланым бар.*

## АҢДАТПА

Қазіргі Қазақстанда жүзеге асырылып жатқан саяси реформалар негізгі драйверлері саяси партиялар болып табылатын демократиялық процестерді тереңдетуге бағытталған. Мақалада Қазақстанның партиялық жүйесінің ағымдағы жай-күйіне, оның демократиялық реформаларды ілгерілету перспективаларына әсерін айқындайтын негізгі сипаттамалары мен даму үрдістеріне талдау жасалған. Жүргізілген талдау партиялардың негізгі саяси институттардың бірі және қоғамның саяси өмірінің негізгі буындарының бірі ретінде орналасуына әсер ететін процестердің жүйелік бейнесін құруға мүмкіндік береді.

Партиялық алаңдағы қалыптасқан жағдайды дұрыс түсіну, оның қалыптасуына әсер ететін факторларды, сондай-ақ осы процестегі жұмыс істеп тұрған саяси партиялардың орны мен рөлін айқындай отырып, партиялық құрылыс процестеріндегі негізгі проблемалар мен кедергілерді дәлірек түсіну үшін қажет. Партиялық жүйені реформалаудың қазақстандық моделін дамыту перспективаларына баға берілді, оны іске асырудағы оң өзгерістерге серпін беру бойынша нақты ұсынымдар ұсынылды. Алынған қорытындылар практикалық саясат саласында, оның ішінде саяси партиялар үшін де пайдаланылуы мүмкін.

## ТҮЙІНДІ СӨЗДЕР

саяси партия, партиялық жүйе, саяси реформалар, Қазақстан, саяси жаңғыру



## КІРІСПЕ

Қоғам мен мемлекет арасындағы байланысты жүзеге асыратын саяси партиялар әрқашан демократияның ажырамас атрибуты ретінде қарастырылды. Партиялар азаматтардың заңды құқықтары мен мүдделерін қорғайды және саяси процеске қатыса отырып, билік пен азаматтық қоғам арасындағы кері байланыстың тұрақтылығын қамтамасыз етеді. Байланыстырушы рөл атқара отырып, саяси партиялар қоғамның үміттері мен талаптарын бағдарламалық мақсат пен саяси идеяларға айналдырып қана қоймай, үкіметті қоғам атынан жауапқа тарта алады. Саяси ғылым классиктерінің бірі, француз зерттеушісі Морис Дюверже өзінің «Саяси партиялар» еңбегінде былай деп жазды: «Партиясыз режим – бұл демократиясыз режим, ол өзінің артықшылықты позициясын шығу тегіне, ақшасына немесе лауазымдарына қарыздар элиталарға сөзсіз билік береді» [1].

Қазақстандық саяси партияларды, Қазақстанның партиялық жүйесінің қалыптасу процесін зерттеу дәстүрлі түрде отандық және шетелдік ғалымдардың зерттеу қызығушылығының назарында. Тәуелсіз Қазақстанның партиялық құрылысының әр түрлі аспектілері белгілі қазақстандық ғалымдар Е.Ж. Бабақұмаровтың [2], Ю.О. Булуктаевтың [3], С.А. Дьяченконың [4], Л.И. Кармазинаның [5], А.Е. Чеботаревтің [6] және басқалардың еңбектерінде жарияланды.

Қазақстандық көп партиялылықты дамыту мәселелеріне арналған шетелдік авторлардың бірқатар еңбектерінде «Parliament and Political Parties in Kazakhstan» (2008) жинағын атауға болады, онда Қазақстанның партиялық жүйесін қалыптастыру кезеңдері қарастырылып, сол кездегі саяси партияларға шолу жасалады [7]. Партиялық мәселелер саласында шетелдік зерттеушілердің қызығушылығы дәстүрлі түрде биліктің бас партиясының қызметіне тартылды, оған Adele del Sordi [8] және Rico Isaacs [9] басылымдары арналды. Ғылыми зерттеулердің маңызды тобын пост-кеңестік кеңістіктегі елдердегі партиялық-саяси процестерге салыстырмалы талдау жүргізілетін еңбектер құрайды – бұл М.М. Какителашвили [10], М. Карыбаева [11], Д.Б. Малышева [12] және басқалардың еңбектері.

Сондай-ақ, И. Исаковтың қазақстандық партияларды институттандыру және партиялық жүйені трансформациялау мәселелері бойынша Қазақстандағы сайлау процесі мәнмәтінінде саяси партиялардың даму ерекшеліктерін ашатын еңбектерін ерекше атап өткен жөн [13-14].

Саяси транзит және одан кейінгі Қазақстанның саяси жүйесінің реформалары демократиялық қайта құру призмасы арқылы болып жатқан саяси процестерді, оның ішінде қазақстандық саяси партиялардың қызметін талдауды қажет етті. Зерттеудің негізгі гипотезасы саяси институттарға, оның ішінде саяси партияларға деген қоғамдық сенім дағдарысы Қазақстандағы саяси реформаларды іске асыру барысы мен қарқынына әсер етіп қана қоймай, жұмыс істеп тұрған партиялардың саяси практикасына қатысу стратегияларының өзгеруіне, сондай-ақ жаңа саяси күштердің пайда болуына алып келеді.

## ЖҮЙЕЛІ ТАЛДАУ ҚАЗАҚСТАННЫҢ ПАРТИЯЛЫҚ ЖҮЙЕСІНІҢ ДАМУЫН АЙҚЫНДАЙТЫН ІШКІ ЖӘНЕ СЫРТҚЫ ФАКТОРЛАРДЫҢ ОНЫҢ НЕГІЗГІ АКТОРЛАРЫНЫҢ СТРАТЕГИЯЛАРЫ КОНТЕКСТІНДЕ ӨЗАРА БАЙЛАНЫСЫН АНЫҚТАУҒА МҮМКІНДІК БЕРЕДІ.

### ЗЕРТТЕУ ӘДІСТЕРІ

Зерттеудің мақсаты - демократиялық транзит жағдайындағы ағымдағы саяси ахуалдың өзгерістерін талдау негізінде қазірдің өзінде кейбір аралық қорытындыларды шығаруға, партиялық жүйенің қазіргі жай-күйіне баға беруге және Қазақстандағы партиялық алаңды жаңа жағдайларда реформалаудың мүмкіндіктері мен перспективаларын айқындауға мүмкіндік туып отыр.

Қазақстандық партия алаңын дамытудың негізгі бағыттарын кешенді бағалау үшін бірқатар зерттеу әдістерін қолдану көзделген. Зерттеу әдістемесінің негізі зерттелетін мәселені жан-жақты ашуға мүмкіндік беретін жүйелік әдіс болып табылады. Жүйелі талдау

Қазақстанның партиялық жүйесінің дамуын айқындайтын ішкі және сыртқы факторлардың оның негізгі акторларының стратегиялары контекстінде өзара байланысын анықтауға мүмкіндік береді.

Саяси партиялардың ағымдағы жай-күйін зерттеу құжаттардың сапалық және сандық талдауы, статистикалық деректерді зерделеу, олардың ресми сайттары мен әлеуметтік желілердегі парақшалардың мониторингі негізінде жүзеге асырылды.

Партиялық жүйені реформалаудың негізгі бағыттары мен даму үрдістерін талдау қазақстандық партиялардың ағымдағы қызметін ғана емес, белгілі бір дәрежеде оның нәтижелерін қоғамдық қабылдауды ашатын дискурстық талдау негізінде жүргізілді.

### ЗЕРТТЕУ НӘТИЖЕЛЕРІ

2021 жылғы парламенттік сайлау алдында Қазақстан Республикасында 6 саяси партия тіркелді: «Nur Otan» (2022 жылғы наурызда өз атауын Amanat деп өзгерткен), ADAL (2020 жылғы қарашаға дейін «Бірлік»), «Ақ Жол», ҚХП (Қазақстан Халық партиясы, 2020 жылғы қарашаға дейін Коммунистік халық партиясы), «Ауыл», ЖСДП (Жалпыұлттық социал-демократиялық партия).

«Nur Otan» ресми түрде 1999 жылы, «Ақ Жол» — 2002 жылы, «Ауыл» – 2003 жылы, ҚХП – 2004 жылы, ЖСДП – 2007 жылы, «ADAL» партиясы (бұрынғы «Бірлік») – 2013 жылы тіркелген.

Қазақстанның жетекші партияларының даму серпіні өткен сайлау барысында оларды электоратпен қолдаудың белгілі бір тұрақтылығын көрсетеді.

«Nur Otan» партиясы президенттікке кандидат Н.Ә. Назарбаевты қолдау мақсатында ұйымдастырылған қоғамдық штабты реформалау барысында пайда болды. 2006 жылы «Nur Otan» партиясына «Асар» партиясы қосылды, оның басшысы Д.Н. Назарбаева болды, сонымен қатар биыл оған тағы екі партия қосылды: Азаматтық партия (оның жетекшісі

Азат Перуашев, қазіргі уақытта «Ақ Жол» партиясын басқарады) және Аграрлық партия (төрағасы Ромин Мадинов). Партия пайда болған сәттен бастап өзін Қазақстан Республикасының Тұңғыш Президенті Нұрсұлтан Назарбаевтың стратегиялық бағытының жолсерігі ретінде көрсетті және мемлекеттік саясатты толық бақылауда ұстады. Келесі бес жыл ішінде (2007-2011 жылдар) Қазақстанның барлық саяси партияларының ішінен Мәжілісте тек «Nur Otan» ұсынылды. Келесі сайлауда партия Парламенттегі орындардың жалпы көпшілігін – 80,9% – 83 мандатты (2012), 82,2% – 84 мандатты (2016) сақтап қалды. Қазақстанда басталған саяси транзит процесі 2021 жылғы сайлауда 71,09% дауыс алған партия ұстанымдарының беріктігіне әсер етті, бірақ соған қарамастан партия барлық бағыттар бойынша негізгі ұстанымдарын сақтап қалды.

**«Ақ жол» Қазақстан демократиялық партиясы** 2002 жылы «Қазақстанның демократиялық таңдауы» қозғалысының негізінде пайда болды және қазіргі уақытта өзін «сындарлы оппозиция», бизнес партиясы және «Алаш» қозғалысының ізбасары ретінде көрсетеді. Партияның тең төрағалары Болат Әбілов, Әлихан Байменов (2005 жылы президенттік сайлауға қатысып, нәтижесінде 1,6% дауыс жинаған), Ораз Жандосов (2002 ж.), Людмила Жуланова және Алтынбек Сәрсенбайұлы (2003-2005 жж.) болды.

2005 жылы партияда демократиялық күштердің шоғырлануын қалай қамтамасыз ету керектігі туралы әр түрлі түсініктерге байланысты алауыздық болды. Бір-біріне сенімсіздік білдірген екі топ құрылды, оппозициялық қозғалысты әлсірету мақсатында болған оқиғаларды билік инспекциялады деген пікірлер айтылды. 2005 жылдан 2011 жылға дейін партия төрағасы Әлихан Байменов, ал 2011 жылдан бастап Азат Перуашев болды. 2011 жылдан бастап парламенттік сайлаудағы партия нәтижелерінің тұрақтылығы – 7,4% (2012 ж.) – 8 мандат, 7,2% (2016 ж.) – 7 мандат, 10,95% (2021 ж.) – 12 мандат оның нақты қолдауы, оның ішінде қаржылық қолдауы бар екенін көрсетеді.

**Қазақстан халық партиясы** 2004 жылғы 21 маусымда тіркелмеген Қазақстан коммунистік партиясының бөлінуі нәтижесінде тіркелді, оның ішінен жаңа партия құрған 12 көшбасшы бөлініп шықты. Бұрын партия Қазақстанның коммунистік халық партиясы деп аталды. 2020 жылдың қараша айында электоралдық қолдауды кеңейту мақсатында ол Қазақстан халық партиясы (ҚХП) болып өзгертілді. Құрылғаннан бері партия 2005, 2011, 2015 және 2019 жылдардағы барлық президенттік сайлауға өз кандидатурасын ұсынды, олар тұрақты түрде 2%-дан аз дауыс жинады. Парламенттік сайлауға келетін болсақ, олардың нәтижелері 2007 жылы – 1,29%, 2012 жылы – 7,19% (7 мандат), 2016 жылы – 7,14% (7 мандат), 2021 жылы – 9,10% (10 мандат) болды.

**Жалпыұлттық социал-демократиялық партия** 2006 жылы құрылды, 2007 жылы тіркелді. ЖСДП 2007 жылы парламенттік сайлауға қатысып, онда сайлаушылардың 4,54%, 2012 жылы – 1,68%, 2016 жылы – 1,18%

дауысын жинады, бірақ ешқашан депутаттық орындарды алу үшін қажетті 7 пайыздық кедергіні еңсере алмады.

Партияның бірінші төрағасы мемлекет және қоғам қайраткері Жармахан Тұяқбай болды, ал 2019 жылдың сәуірі мен қыркүйегі аралығында партияның төрағасы бірнеше атышулы жанжалдармен байланысты Ермұрат Бапи болды – атап айтқанда, партияны қашқын қазақстандық оппозиционерлер Әкежан Қажыгелдин мен Бергей Рысқалиев қаржыландырғаны туралы ақпарат пайда болды. Бұл Бапиге сенімсіздік білдіруге себеп болды және 2019 жылдың 6 қыркүйегінде партия төрағасы А. Рахымжанов болды. ЖСДП өзін авторитарлық режимге қарсылық білдіретін және дәстүрлі социал-демократиялық құндылықтарды қолдайтын оппозициялық партия ретінде көрсетеді.

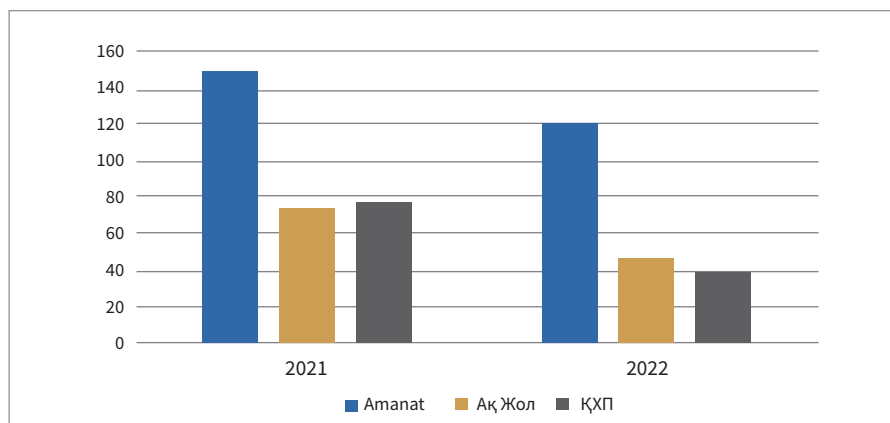
**«Ауыл» халықтық-демократиялық патриоттық партиясы** өзін мемлекетшілер мен патриоттар партиясы ретінде көрсетеді. Партия 2002 жылдың 1 наурызында тіркелді, кейінірек 2003 жылдың сәуірінде қайта тіркеуден өтті. 2015 жылы «Ауыл» партиясы мен Қазақстан патриоттары партиясының бірігуі орын алды. Бұл партия барлық парламенттік сайлауға қатысты, бірақ ешқашан Парламентке өткен жоқ, 2007 жылы – 1,51%, 2012 жылы – 1,19%, 2016 жылы – 2,01 %, 2021 жылы – 5,29% дауыс жинады. Ең бас ты жетістік - 2016 жылы «Ауыл» партиясының 38 өкілі мәслихат депутаттары атанды.

**«Адал» саяси партиясы** 2013 жылы «Әділет» (2004 жылы тіркелген) және «Руханият» (2003 жылы тіркелген) партияларының бірігуі нәтижесінде пайда болды. Бастапқыда партия «Бірлік» деп аталды, 2020 жылдың қараша айының басында партия съезд өткізіп, партия төрағасының айтуы бойынша әділеттілікке деген қоғамдық сұранысқа байланысты ADAL атауын өзгерткенін жариялады.

2016 жылғы сайлау қорытындысы бойынша партия Мәжіліске қатысып, сайлаушылардың 0,29% ғана дауысын жинады. Сайлаудан кейін партия белсенді қоғамдық қызмет жүргізбеді, бұл туралы іс жүзінде естілмеді. Партияның жандануы 2021 жылғы парламенттік сайлауға дайындықпен байланысты болды, сол кезде партиялық қатарлар ірі бизнес өкілдерінің есебінен толықтырылды. 2022 жылдың сәуірінде партия Президент Қ.К. Тоқаевтың айналасындағы барлық сындарлы саяси күштерді шоғырландыра отырып, «Жаңа Қазақстанның құрылысына ең белсенді қатысу және елдегі өзгерістерді қайтымсыз ету» мақсатында «AMANAT» билік партиясымен бірігу туралы жариялады. [15].

2021 жылғы парламенттік сайлау саяси партиялардың жаңа жағдайларда жұмыс істеуге дайындығын алғашқы тексеру болды. Қазақстанның ресми тіркелген 6 саяси партиясының 5-і қатысқан сайлау қорытындысы бойынша Nur Otan партиясы сайлаушылардың 71,09 пайызын, «Ақ жол» партиясы – 10,95 пайызды, Қазақстан Халық партиясы (ҚКП) – 9,10 пайызды, «Ауыл» партиясы – 5,29 пайызды, ADAL партиясы – 3,57 пайызды алды.

Сол кезде Мәжіліске өту үшін белгіленген 7% шекті үш партия – Nur Otan, «Ақ жол» және өз фракцияларын құрған Қазақстан халық партиясы (ҚХП) еңсерді. Парламенттік партиялар жұмысқа белсенді түрде қосылды, бұған 1-диаграммада көрсетілген партиялық фракциялардан депутаттық сауалдар саны дәлел бола алады: 2021 жылы – Nur Otan партиясынан (қазіргі Amanat) 150 депутаттық сауал, ҚХП-дан 78 және «Ақ жол» демократиялық партиясынан 76, ал 2022 жылдың алғашқы алты айында тиісінше 120, 38 және 45 депутаттық сауал.



*1-диаграмма. Партиялық фракциялардан 2021-22 жылдардағы депутаттық сауалдардың саны (автор партиялардың ресми сайттарының деректері негізінде құрастырған [16-18]).*

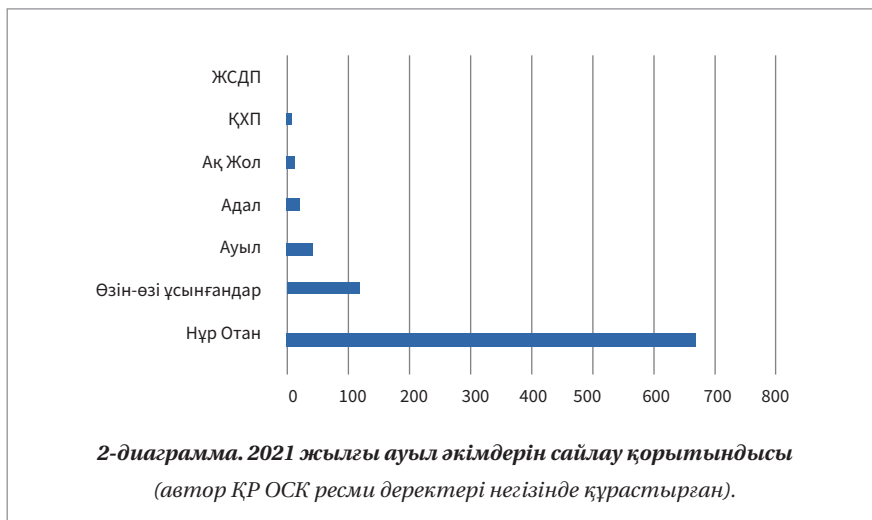
Бұл ретте алғаш рет Парламенттік оппозиция туралы қабылданған заңға сәйкес парламенттік оппозициядан депутаттар палатаның тұрақты комитетінің төрағасы, сондай-ақ екі комитеттің хатшылары қызметіне сайланды.

Сайлау қорытындылары әйгілегендей, Мәжіліске өту үшін белгіленген пайыздық шек тым жоғары және партия алаңында қалыптасқан нақты жағдайды көрсетпейді. Әр түрлі саяси күштердің заң шығарушы билікте өкілдік ету мүмкіндіктерін кеңейту үшін 2021 жылдың мамырында ҚР Президенті Мәжіліске сайлау кезінде саяси партиялардың өту шегін 7-ден 5%-ға дейін төмендетуді көздейтін «Қазақстандағы сайлау туралы» конституциялық заңға түзетулерге қол қойды [19].

Демократияландырудың тағы бір маңызды қадамы аудандық маңызы бар қалалар, ауылдар, ауылдық округтер әкімдерін сайлауды енгізу туралы шешім болды. 2021 жылы тікелей сайлау рәсімі арқылы барлығы 864 әкім өтті (2021 жылғы 25 шілдедегі алғашқы тікелей сайлауда 730 ауыл әкімі сайланды, 2021 жылғы тамыз бен желтоқсан аралығында 134 әкім сайланды).

Дауыс беру нәтижелері бойынша әкімдер болып 122 өзін-өзі ұсынған (14,1%) және саяси партиялар ұсынған 742 кандидат сайланды: «Nur

Otan» – 670; «Ауыл» ХДПП – 33; «Адал» ПП – 15; «Ақ Жол» ҚДП – 12; ҚХП – 11; ЖСДП – 1 (2-диаграмма).



Сайлау нәтижелері көрсеткендей, Nur Otan билік құрылымдарындағы негізгі позицияларды бақылау мүмкіндігіне ие бола отырып, сөзсіз артықшылықты сақтап қалды. Бұл ретте партия халықты сөзсіз қолдайтынын айтудың қажеті жоқ, бірінші кезекте, себебі сайлаушылардың сайлауға қатысу себептері түпкілікті қалыптаспаған, дауыс берушілердің едәуір бөлігі дәстүрлі түрде билік партиясын оның сайлау платформасымен таныс болу немесе таныс болмауына қарамастан қолдайды.

Сайлау сонымен қатар сайлаушылардың едәуір бөлігінде тұрақты партиялық сәйкестендіру жоқтығын көрсетті. Сайлаушылардың көпшілігі қай партия олардың мүдделерін білдіретінін білмейді, кандидаттар мен партиялар арасындағы таңдау ситуациялық болып табылады, демек, саяси партиялар тек орталық деңгейде ғана емес, сонымен қатар саяси күштермен бәсекелесуге мүмкіндігі бар аймақтарда да мақсатты жұмыс жүргізуі керек. Бәсекелес партиялар үшін белгілі бір мүмкіндіктерді өзін-өзі ұсынғандарды сайлау нәтижелері көрсетеді, бұл жеке кандидаттардың науқаны олардың мазмұны мен ұйымдастырылуы тұрғысынан саяси партиялардың сайлау науқанына қарағанда сәтті болғанын көрсетті.

Сайлау қорытындылары партияларға қайта жүктеу, қоғамдық сенім деңгейін арттыру, партиялық жұмыстың тиімділігін күшейту қажеттілігіне қатысты сигнал болды, партияларға сыбайлас жемқорлық жанжалдарына қатысы жоқ жаңа тұлғалар және оларға сайлаушыларды тарта алатын түсінікті іс-қимыл бағдарламалары қажет екенін түсінді.

Саяси процестерді демократияландыруға және мемлекетті басқаруға қатысу мүмкіндігіне қоғамдық сұраныс ҚР Президенті Қ.К. Тоқаевтың 2022 жылғы 16 наурыздағы «Жаңа Қазақстан: жаңару және жаңғыру

жолы» атты Қазақстан халқына Жолдауында көрсетілген саяси реформалар бағдарламасында көрініс тапты [20].

Саяси реформалардың ауқымды бағдарламасы саяси жүйені демократияландыру бағытын тағы да растады, ал Қазақстанның партиялық алаңын қайта форматтау жөніндегі шаралар осы процестің маңызды аспектілерінің біріне айналды. Жұмысының тиімсіздігіне, оның қажеттіліктері мен қажеттіліктерінен алшақтауына байланысты биліктің негізгі институттарына деген халықтың сенім деңгейінің төмендеуіне байланысты саяси дағдарыс қазіргі жағдайға толық жауап беретін барлық саяси партияларға әсер етеді. Бұл, әсіресе, өзгерістердің маңыздылығын түсініп, атауын «AMANAT» деп өзгертіп, партиялық жұмысты жаңғыртуды алғашқылардың бірі болып бастаған билік партиясына қатысты. 2022 жылғы 26 сәуірде «AMANAT» партиясының кезектен тыс XXIII съезі өтті, онда «ADAL» партиясының қосылғаны туралы жарияланды, Президент партиядан шығу туралы шешім қабылдады, ал Парламент Мәжілісінің спикері Е.Ж. Қошанов «AMANAT» партиясының жаңа төрағасы болып сайланды.

Президенттің партиядан шығуы қазіргі партиялар үшін ойынның жаңа ережелері құрылып жатқанын және оларды қоғамның қолдауы атышулы әкімшілік ресурсқа сүйенбейтінін, бірақ олардың қызметінің табиғи нәтижесі болатынын көрсетті.

Партия саласындағы саяси реформаларды жүзеге асырудың келесі қадамдары әр түрлі партиялар арасындағы саяси бәсекелестікті арттыруға бағытталған заңнамалық бастамалар пакетін қамтыды. Саяси партияларды құруға қойылатын талаптарға қатысты заңнамалық нормаларды ырықтандыру (тіркеу шегін төрт есеге – 20-дан 5 мың адамға дейін төмендету, өңірлік өкілдіктердің ең аз санын үш есеге – 600-ден 200 адамға дейін азайту, партия құру үшін азаматтардың бастамашыл тобының 1000-нан 700 адамға дейін қысқарту және басқа да шаралар) қоғамдық сұраныстарды ескеретін барабар саяси күн тәртібін ұсына алатын және сәйкесінше өз қызметіне әлеуметтік база мен жаппай қолдау көрсететін жаңа саяси бірлестіктердің пайда болуына ықпал етуге арналған.

Оған қоса, бұл үшін белгілі бір алғышарттар қазірдің өзінде дамыды. Қазақстандағы саяси биліктің транзиті саяси аренада саяси партияларға айналуға ұмтылысын білдіретін жаңа бірлестіктердің пайда болуына ықпал етті. Олардың айрықша ерекшелігі - ресми саяси бағытқа өте сыни көзқарас және билікті орталықсыздандырудың әр түрлі сценарийлерімен саяси жүйені айтарлықтай өзгертуге ұмтылу.

Соңғы үш жыл ішінде бірнеше түрлі азаматтық бастамаларды саяси авансценаға шығаруға талпыныс жасалды, эколог Мэлс Елеусізов («Табигат»), НАҚ қозғалысының жетекшісі Тоғжан Қожалиева, азаматтық белсенділер Әсия Төлесова мен Әлия Жолболдина («Progress»), белсенді Санавар Закирова («Біздің құқығымыз»), журналист және азаматтық белсенді Жанболат Мамай (Демократиялық партия) және басқалар.

Белгілі бір саяси амбициялар «Оуан, Qazaqstan» және «Халық білігі» қозғалыстарымен белгіленді. «El Tіregі» және «Халық сенімі» сияқты бірлестіктер де саяси партиялар құру ниетін білдірді. Сот шешімімен экстремистік деп танылған 2020 жылдың ақпан айында құрылған «Көше партиясы» қозғалысын жеке атап өту қажет. Бұл қозғалыстың қызметіне «Көше партиясы» бұрын тыйым салынған «Қазақстанның демократиялық таңдауы» (ҚДТ) қозғалысының өзгертілген түрі деп танылуы негізінде тыйым салынды.

Аталған қозғалыстардың барлығы дерлік жаңа оппозициялық толқынның өкілдері болып табылады және негізінен рұқсат етілмеген наразылық акцияларына қатысу себебінен танымал болды. Айта кету керек, олардың ешқайсысы айтарлықтай жаппай қолдау алған жоқ. Оппозициялық күштер шашыраңқы, стратегиялық мәселелер бойынша шоғырлана алмайды, жарияланған бастамаларды логикалық аяқтау бойынша жүйелі жұмыс жүргізбейді. Жаңа саяси партияларды тіркеу мүмкіндігін ықпалды және харизматикалық көшбасшылардың болмауы, қажетті ұйымдастырушылық және қаржылық ресурстардың жетіспеушілігі айтарлықтай төмендетеді.

Баяндалғанды ескере отырып жаңа партияларды тіркеу перспективалары бірнеше факторларға байланысты:

біріншіден, саяси бірлестіктердің қоғамдық сұраныстарды ескеретін барабар саяси күн тәртібін ұсыну қабілеті, тиісінше, өзіне әлеуметтік базаны және өз қызметіне жаппай қолдау көрсетуді қамтамасыз ету;

екіншіден, құқықтық салада жүйелі және дәйекті әрекет ету, жария акциялардың маргиналдылығын азайту, саяси қатысудың конвенциялық нысандарын табу, қоғамның жарқын және сенімді көшбасшыларын ұсыну.

### ҚОРЫТЫНДЫ

Қазақстандық партиялық жүйенің қазіргі жай-күйі мен даму үрдістерін талдау бүгінгі қалыптасқан партиялық алаң өзгерген саяси шындықты көрсетпейтінін, тек толыққанды саяси реформалар ғана партиялық кеңістікті қайта форматтауға мүмкіндік беретінін және елдің саяси жүйесін қайта іске қосудың бір бөлігі бола алатынын көрсетеді. Партиялар сайлауды бәсекелестік жағдайда өткізуге дайын болуы және осы бағытта жұмыс жүргізуі тиіс.

2022 жылғы қаңтардағы қайғылы оқиғалар Қазақстанның барлық саяси партияларына өз қызметін түбегейлі қайта форматтау қажеттігін көрсетті.

– идеологиялық тұрғыдан – партиялар идеологиялық платформаларға ревизия жүргізуі керек, тым жалпы және түсініксіз тұжырымдар сайлаушылардың бас тартуын тудырады, олардың мақсатты аудиториясын нақты анықтайды және осы бағыттағы жүйелі жұмысқа назар аударады. Қазіргі жағдайда классикалық идеологиялық көзқарастар жас



ұрпақ үшін маңыздылығын жоғалтады, сондықтан партиялық бағдарламалар мен ұрандарда қоғамның қарапайым, түсінікті және сұранысқа ие құндылықтары көрсетілуі керек.

– құрылымдық жағынан – партияның алдында тұрған міндеттерге сәйкес құрылымды оңтайлы қайта құру, әкімдердің тікелей сайлауына қатысудың өңірлік ықпалы мен мүмкіндігін күшейту, іс-қимылдың нақты бағдарламасын ұсынуға және іске асыруға қабілетті өз кандидатураларын ұсыну немесе партияның көзқарастарына сәйкес келетін бастамаларда тәуелсіз кандидаттарды қолдау. Барлық жерде бұқаралық партиялар электоралды-кәсіби партияларға – ұтқыр, өзгермелі сыртқы жағдайларға серпінді жауап беретін және сайлаушылармен кәсіби жұмыс істей алатын партияларға жол береді. Жаңа Қазақстан – жасы 30-ға жуық ел екенін ескерсек, партияның жас жақтастарын тартуға баса назар аудару керек.

– функционалдық тұрғыдан – партия ішіндегі қызметтің негізгі бағыттарының басымдықтары мен функционалдық бөлінуін нақты айқындау, сайлаушылардың «өз» топтарына бағдарланған даму стратегияларын әзірлеу, партияларды ілгерілетудің жаңа нысандары мен технологияларын, оның ішінде желілік кеңістікте қолдану.

Президенттің партия алаңында ұсынылған барлық саяси күштерден тең қашықтықта болу туралы шешімі жаңа және қазірдің өзінде жұмыс істеп тұрған партияларға өз ұстанымдарын едәуір нығайтуға нақты мүмкіндік береді. Қазақстан Президенті бастамашылық еткен саяси, экономикалық және әлеуметтік реформалар саяси басшылықтың ашықтыққа, диалогқа дайын болуға, азаматтық қоғам институттарын дамытуға деген ұмтылысын растай отырып, өз кезегінде, жаңа жағдайларда тиімді жұмыс істеу қабілетін көрсетуі тиіс көрінетін нәтиже берді.

## ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. – М.: Академический Проект, 2000. – 538 с.
2. Перуашев А.Т., Бабакумаров Е.Ж. Многопартийные выборы в контексте политической стабильности в Казахстане. Алматы. 2005.
3. Булуктаев Ю.О. Партийное строительство в Казахстане: проблемы и перспективы // Вестник ИКИАТ. 2014. №2 (29). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/partiynoe-stroitelstvo-v-kazahstane-problemy-i-perspektivy> (дата обращения: 20.08.2022).
4. Дьяченко С.А. Партогенез в Казахстане: состояние, проблемы, перспективы. Алматы: КИСИ. 1997.
5. Кармазина Л. Институционализация партийной системы Республики Казахстан: ретроспектива и современные тенденции // Центральная Азия и Кавказ. 2008. №5 (59).
6. Булуктаев Ю.О., Чеботаев А.Е. Политические партии Казахстана. 2004 год. Справочник. – Алматы: Типография «Комплекс», 2004. – 121 с.
7. Anthony Clive Bowyer *Parliament and Political Parties in Kazakhstan* // Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, April 2008, [https://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2008\\_05\\_SRP\\_Bowyer\\_Parliament-Kazakhstan.pdf](https://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2008_05_SRP_Bowyer_Parliament-Kazakhstan.pdf) (дата обращения: 20.08.2022).
8. Sordi, A.D. (2016). *Legitimation and the Party of Power in Kazakhstan*. In: Brusis, M., Ahrens, J., Wessel, M.S. (eds) *Politics and Legitimacy in Post-Soviet Eurasia*. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9781137489449\\_4](https://doi.org/10.1057/9781137489449_4)
9. Rico Isaacs Nur *Otan, Informal Networks and the Countering of Elite Instability in Kazakhstan: Bringing the 'Formal' Back In* // *Europe-Asia Studies*, Volume 65, 2013. – Issue 6
10. Какителашвили М.М. Деятельность партий в парламентах государств-участников СНГ // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2020. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/deyatelnost-partiy-v-parlamentah-gosudarstvenno-uchastnikov-sng> (дата обращения: 20.08.2022).
11. Карыбаева М. Развитие системы многопартийности в странах Центральной Азии // Центральная Азия и Кавказ. 2005. №2 (38)
12. Малышева Д.Б. Политические процессы в постсоветской Центральной Азии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2018. №3.
13. Искаков И.Ж. Электоральные процессы и особенности развития политических партий в Казахстане // Теория и практика общественного развития. 2011. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektoralnye-protsessy-i-osobennosti-razvitiya-politicheskikh-partiy-v-kazahstane-1> (дата обращения: 20.08.2022).
14. Искаков И.Ж. Институциональные изменения и трансформация партийной системы Казахстана в начале XXI в // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2012. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnyye-izmeneniya-i-transformatsiya-partiynoy-sistemy-kazahstana-v-nachale-hhi-v> (дата обращения: 20.08.2022).
15. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022г. // <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (дата обращения: 20.08.2022)
16. Партия Adal присоединится к партии Amanat, <https://www.inform.kz/ru/partiya-adal->

*prisoediniysya-k-partii-amanat\_a3912086 (дата обращения: 20.08.2022)*

*17 Официальный сайт партии Amanat // <https://amanatpartiasy.kz/deputy-requests?lang=ru> (дата обращения: 20.08.2022)*

*18 Официальный сайт Демократической партии «Ақ жол»// <https://akzhol.kz/ru/initiated-bills?page=1> (дата обращения: 20.08.2022)*

*19 Официальный сайт Народной партии Казахстана// <https://qhp.kz/derutatskie-zaprosy?start=20> (дата обращения: 20.08.2022)*

*20 Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.02.2022 г.), статья 97-1.*

# ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ:

## РЕФОРМАЛАУДЫҢ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ МЕН КЕЛЕШЕГІ



### Андрей Чеботарев

*«Альтернатива» өзекті зерттеулер орталығы» жеке мекемесінің директоры. 1998 жылы Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университетін, саясаттану бөлімін бітірген. Саяси ғылымдар кандидаты. Диссертациясы – «Оппозиция саяси жүйе институты ретінде (Қазақстан Республикасының мысалында)». 38 кітаптың, қазақстандық және шетелдік мерзімді және ғылыми басылымдар мен жинақтарда 1000-нан астам мақаланың авторы (бірлескен авторы, құрастырушысы).*

### АҢДАТПА

Мақала ҚР Президенті Қ.Қ. Тоқаев өткізетін ресми саяси бағыт шеңберінде Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін жаңғыртудың өзекті мәселелеріне арналған. 1995-2018 жылдар аралығында саяси, құқықтық, әкімшілік-ұйымдастырушылық және экономикалық сипаттағы шаралар кешенін қабылдай отырып, осы жүйені қалыптастыру және дамыту бойынша үлкен жұмыс жүргізілді. Сонымен бірге, ол іс жүзінде мемлекеттік функцияларды орындауға шоғырланды, сондай-ақ азаматтар мен азаматтық қоғам институттарының жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге тікелей қатысуымен байланысты өзінің қоғамдық жағының шамалы көрінісін көрсетті. Мұның бәрі жергілікті өзін-өзі басқаруды одан әрі реформалау қажеттілігін тудырады.

### ТҮЙІНДІ СӨЗДЕР

жергілікті маңызы бар мәселелер, әкімдерді сайлау, орталықсыздандыру, кеңес, жергілікті өзін-өзі басқару, жергілікті қоғамдастық, жиын

## КІРІСПЕ

Қазіргі қоғамда жергілікті өзін-өзі басқару (ЖӨӨБ) қалалық және ауылдық елді мекендер тұрғындарының жергілікті маңызы бар істерді басқаруға және өмірлік маңызды мәселелерді тікелей шешуге мүдделі қатысуын қамтамасыз ететін ең пәрменді тетіктердің бірі болып табылады. Сонымен бірге, бүгінде өзін-өзі басқару әр түрлі деңгейлерде қолданылады – жоғары оқу орындарындағы студенттік бірлестіктерден бастап жергілікті (муниципалды) маңызы бар толыққанды билік органдарына дейін.

Әлемдік тәжірибе жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың көптеген модельдері мен түрлерін біледі. Белгілі бір елдерде ЖӨӨБ жүйелерін құрудағы айырмашылықтар көптеген факторларға, соның ішінде саяси режимге, жалпы мемлекеттік биліктің тиісті жүйесіне және жергілікті жерде басқаруды ұйымдастыруға, мемлекеттік құрылымға, мемлекеттің әкімшілік-аумақтық бөлінісіне, азаматтық қоғамның даму деңгейіне, ұлттық дәстүрлерге және т.б. байланысты.

ЖӨӨБ бірегейлігі оның кімнің – қоғам немесе мемлекеттің институты екендігі туралы нақты түсініктің болмауында. Тиісінше, оны анықтаудың әр түрлі тәсілдері бар.

Қоғамдық құрамдас тұрғысынан жергілікті өзін-өзі басқару - бұл халықтың мүдделерін, оның тарихи, ұлттық-этникалық және осы мемлекеттің құрлымы мен заңдары негізінде өзге де ерекшеліктерін негізге ала отырып, жергілікті маңызы бар мәселелерді өз бетінше (өз жауапкершілігімен) шешу үшін азаматтардың ұйымдастырылуы мен қызметі жүйесі [1].

ЖӨӨБ мемлекеттік аспектісі 1985 жылы Еуропа кеңесінің Жергілікті және аймақтық билік конгресі қабылдаған Еуропалық жергілікті өзін-өзі басқару хартиясында көрінеді. Осы құжатқа сәйкес, жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қоғамдық істердің едәуір бөлігін реттеуге және басқаруға, заң шеңберінде әрекет етуге, олардың жауапкершілігі мен жергілікті халықтың мүддесі үшін құқығы мен нақты қабілеттілігін білдіреді [2].

Осыған сүйене отырып, жергілікті өзін-өзі басқару қоғам мен мемлекет арасындағы шекаралық құбылыс болып табылады, оларды жергілікті қауымдастықтардың белгілі бір аумақтары шеңберінде байланыстырады деп айтуға болады. Бұл ретте оның мемлекеттік басқарудан ерекшеленетін мынадай негізгі белгілері болады:

1. Жергілікті қоғамдастық өмірінің барлық негізгі мәселелері бойынша шешімдерді әзірлеу, қабылдау және іске асыру процестеріне тиісті аумақтың барлық тұрғындарының әр түрлі ұйымдық нысандарда қатысу мүмкіндігі.

2. Тиісті аумақтар халқының мүдделерін білдіруге және оның атынан түрлі шешімдер қабылдауға құқығы бар жергілікті өкілді органдардың және/немесе лауазымды адамдардың болуы және олардың жұмыс істеуі.

3. Жоғарыда аталған органдардың тікелей жергілікті халықтың сайлануы және соның салдарынан олардың өз қызметіндегі халық алдындағы есептілігі мен жауапкершілігі.

4. Жергілікті маңызы бар істерді басқарудағы ЖӨӨБ органдарының дербестігі, оның ішінде өзінің атқарушы аппаратының, бюджетінің және оны толықтыру көздерінің, муниципалдық меншік түріндегі материалдық базасының болуы.

5. Мемлекет пен ЖӨӨБ құзыретін тиісті заңдармен нақты ажырату. Соңғылары осыған байланысты тиісті аумақта жалпыхалықтық және жергілікті мүдделердің тепе-теңдігін қамтамасыз етеді.

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру мен одан әрі дамытудың маңыздылығын бастапқыда ел басшылығы мойындады. Сонымен қатар, бірқатар объективті және субъективті факторларға байланысты бұл процесс, соның ішінде ЖӨӨБ оңтайлы моделін және оның құрамдастарын анықтау ұзақ уақытты алды. Бұл ретте оның шеңберінде қабылданатын шаралар негізінен қарастырылып отырған жүйенің институционалдық-әкімшілік және қаржы-экономикалық аспектілерін жетілдіруге бағытталды. Еліміздің қалалық және ауылдық елді мекендерінің көптеген тұрғындарын өзін-өзі басқару процесіне тарту аса маңызды және іс жүзінде шешілмеген мәселе болып қала берді.

Сонымен қатар, жергілікті өзін-өзі басқару мәселелері отандық ғалымдардың назарын мезгіл-мезгіл аударып отырады. Қазақстанның егеменді мемлекет ретінде дамуының әр түрлі кезеңдеріндегі ЖӨӨБ қалыптасуы мен жаңғыруының әр түрлі аспектілерін зерттеуге К.Б. Берентаев, М.Т. Ғабдуалиев, Л.Т. Жанұзақова, Т.Т. Исмағамбетов, А.В. Котов, М.М. Махмутова, А.А. Таранов, А.А. Тоқтыбеков, Т.Б. Үмбеталиева сияқты авторлардың ғылыми еңбектері арналған.

Осы мақалада Қазақстанда 2019 жылдан бері жүргізіліп келе жатқан жергілікті өзін-өзі басқару реформасының негізгі бағыттары, барысы, аралық нәтижелері және одан әрі келешегі қарастырылады.

### ЗЕРТТЕУ ӘДІСТЕРІ

Бұл мақалада жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің негізгі құрамдастарын (органдары, формалары және т.б.) жұмыс істеу призмасы және Қазақстанның саяси жүйесі эволюциясының әр түрлі кезеңдеріндегі ерекшеліктері арқылы ашуға мүмкіндік беретін құрылымдық-функционалдық және салыстырмалы талдау әдістері қолданылады.

### ЗЕРТТЕУ НӘТИЖЕЛЕРІ

Қазақстан мемлекеттік тәуелсіздік алғаннан бастап ел басшылығы тұрақты саяси жүйені және жергілікті өзін-өзі басқаруды қоса алғанда,

**ҚАЗАҚСТАН МЕМЛЕКЕТТІК ТӘУЕЛСІЗДІК АЛҒАННАН БАСТАП ЕЛ БАСШЫЛЫҒЫ ТҰРАҚТЫ САЯСИ ЖҮЙЕНІ ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫ ҚОСА АЛҒАНДА, ОНЫҢ ТИІМДІ ЖҰМЫС ІСТЕЙТІН ИНСТИТУТТАРЫН ҚҰРУҒА МҮДДЕЛІ БОЛДЫ.**

оның тиімді жұмыс істейтін институттарын құруға мүдделі болды. 1995 жылғы 30 тамызда Қазақстан Республикасының екінші және қазіргі қолданыстағы Конституциясының республикалық референдумын өткізу арқылы қабылдануы ЖӨӨБ дамуының сапалы жаңа кезеңіне бастама берді. Ең алдымен, бұл жүйе конституциялық-құқықтық мәртебеге ие болды. Елдің бірінші редакциядағы Негізгі заңының 89-бабына сәйкес:

1. Қазақстан Республикасында жергілікті маңызы бар мәселелерді халықтың өз бетінше шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылады.

2. Жергілікті өзін-өзі басқаруды халық тікелей сайлау арқылы, сондай-ақ халық топтары жинақы тұратын аумақтарды қамтитын ауылдық және қалалық жергілікті қауымдастықтардағы сайланған және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады.

3. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ұйымдастырылуы мен қызметінің тәртібін азаматтардың өздері заңда белгіленген шектерде айқындайды.

4. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының заңда белгіленген өкілеттіктері шегінде дербестігіне кепілдік беріледі [3].

Алайда, ҚР Конституциясының аталған ережелерін іске асыру кешіктірілді. 1997 және 2000 жылдары Үкімет Парламент Мәжілісіне екі рет тиісті заң жобаларын енгізді. Бірақ олардың екеуі де саяси және құқықтық сипаттағы елеулі кемшіліктері үшін барлық жағынан сынға ұшырады. Осыған байланысты Үкімет оларды пысықтау үшін кері қайтарып алуға мәжбүр болды [4]. 2001 жылғы 23 қаңтарда «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заң қабылданды, ол мәслихаттардың, әкімдердің және әкімдіктердің жергілікті мемлекеттік басқару органдары ретіндегі мәртебесі мен өкілеттіктерін реттеді.

2007 жылғы 21 мамырда ҚР Конституциясына енгізілген түзетулер жергілікті өзін-өзі басқарудың конституциялық-құқықтық мәртебесінің жекелеген тұстарын өзгертті. Біріншіден, ЖӨӨБ органдары деп мемлекеттің жергілікті өкілді органдарының мәртебесін сақтап қалған мәслихаттар танылды. Екіншіден, ЖӨӨБ органдарына мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру берілуі мүмкін. Үшіншіден, ЖӨӨБ ұйымдастыру және қызмет мәселелері тиісті заңмен реттелуі мүмкін.

Бұл, өз кезегінде, 2009 жылғы 9 ақпанда «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заң деп

**Мұндағы ең маңыздысы жергілікті өзін-өзі басқарудың халық тікелей, сондай-ақ мәслихаттар мен басқа да органдар арқылы жүзеге асыратын және жергілікті маңызы бар мәселелерді өз жауапкершілігімен дербес шешуге бағытталған қызмет ретінде өзінің нақты құқықтық анықтамасын алуы болды.**

аталатын негізгі заңға өзгерістер енгізуге әкелді. Мұндағы ең маңыздысы жергілікті өзін-өзі басқарудың халық тікелей, сондай-ақ мәслихаттар мен басқа да органдар арқылы жүзеге асыратын және жергілікті маңызы бар мәселелерді өз жауапкершілігімен дербес шешуге бағытталған қызмет ретінде өзінің нақты құқықтық анықтамасын алуы болды [5].

Осы және одан кейінгі шаралар 2019 жылға қарай Қазақстанда шетелдік практика тұрғысынан жергілікті өзін-өзі басқарудың стандартты емес моделі қалыптасып, жұмыс істеуіне әкелді, ол:

– аймақтық және жергілікті өкілді және атқарушы билік органдарының мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқару функциялары мен өкілеттіктерін біріктіруге,

– республика азаматтарының жергілікті қоғамдастықтардың мүшелері ретінде жергілікті маңызы бар аса маңызды мәселелерді тікелей немесе сайланбалы органдар арқылы шешуге қатысуына негізделген.

Бұл модельдің күшті жақтары ретінде мыналарды атап өткен жөн:

1. Қазақстан азаматтарына жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыру құқығына кепілдік беретін, сондай-ақ тиісті органдардың (әкімдердің, мәслихаттардың) құзыретін, қызметін ұйымдастыруды және оның тәртібін және ЖӨӨБ жүзеге асыру нысандарын (жиындарын, жиналыстарын) айқындайтын құқықтық негіздердің болуы.

2. Республиканың әкімшілік-аумақтық құрылысының барлық деңгейлерін қамтитын мемлекеттік биліктің қалыптасқан орындаушылық вертикалының болуы.

3. 2013 жылдан бастап аудандық маңызы бар қалалардың, кенттердің, ауылдардың және ауылдық округтердің әкімдерін тиісті аудандар мен облыстық маңызы бар қалалардың мәслихаттарымен сайлау рәсімін енгізу.

4. Барлық деңгейдегі әкімдер мен мәслихаттардың тиісті өңірлер мен елді мекендердің халқы алдындағы өз қызметі туралы жыл сайынғы есептілік практикасының қолданылуы.

5. Ауылдық елді мекендерде және аудандық маңызы бар қалаларда жергілікті қоғамдастықтардың жиындары мен жиналыстары түрінде жергілікті халықтың өзін-өзі басқаруды іске асыруға тікелей қатысу нысандарының болуы.

6. 2016 жылдан бастап республика астанасында, республикалық және облыстық маңызы бар қалаларда тиісті әкімдіктер жанындағы консультативтік-кеңесші органдар мәртебесінде жергілікті өзін-өзі басқарудың аумақтық кеңестерін құру және олардың қызметі.

Сонымен бірге қарастырылып отырған жергілікті өзін өзі басқару моделінің келесі әлсіз жақтары да бар:

1. Жергілікті мемлекеттік басқару мен ЖӨӨБ арасындағы функциялар мен өкілеттіктер бойынша нақты айырмашылықтың болмауы, жергілікті маңызы бар істерді басқаруда алғашқысының айқын үстемдігі.



2. Ауылдық елді мекендерде және аудандық маңызы бар қалаларда өкілді органдардың болмауы. Өз кезегінде, бұл жергілікті әкімдердің қызметіне бақылау деңгейін төмендетеді.

3. Тиісті мәслихаттардың ауылдық елді мекендер мен аудандық маңызы бар қалалар әкімдерін сайлауының олардың қызметін және жергілікті халық алдындағы есептілігін жақсартуға ықпалының болмауы.

4. Барлық деңгейдегі мәслихаттар мен олардың депутаттарының қызметін тұрақты негізде жүзеге асыру және соның салдарынан олардың күн тәртібінен жергілікті маңызы бар көптеген өзекті мәселелердің түсуі.

5. Мәслихаттар қызметінің саяси-құқықтық және материалдық-техникалық тұрғыдан тиісті әкімдерге тәуелділігінің жоғары деңгейі.

6. Жергілікті және жоғары тұрған әкімдер тарапынан жергілікті қоғамдастықтардың жиналыстары мен жиындарын өткізудің, ауылдық елді мекендер мен аудандық маңызы бар қалалар тұрғындарының ЖӨӨБ қатысу құқықтары мен мүмкіндіктерін шектейтін рұқсат беру тәртібі.

7. Республиканың астанасында, республикалық және облыстық маңызы бар қалаларда олардың нақты құзыреті мен өкілеттіктерінің, қажетті ұйымдастырушылық, кадрлық және материалдық-техникалық ресурстарының болмауы салдарынан жергілікті өзін-өзі басқарудың аумақтық кеңестері қызметінің ресмилік сипаты.

8. Ауылдық елді мекендерде және аудандық маңызы бар қалаларда жергілікті бюджетті қоса алғанда, жергілікті өзін-өзі басқарудың толыққанды қаржы-экономикалық базасының болмауы. Төртінші деңгейдегі бюджет мұнда тек 2018-2020 жылдары кезең-кезеңімен енгізілді.

Осының бәрін ескере отырып, ҚР Президенті Қ.Қ. Тоқаев елді басқарған сәтінен бастап өзінің саяси бағытын іске асыру шеңберіндегі басым міндеттердің бірі ретінде жергілікті өзін-өзі басқару органдарын одан әрі дамыту бойынша шешімдер қабылдау процесіне азаматтардың қатысу тетіктерін және олардың іске асырылуын бақылауды көздейтін шараларды әзірлеуді белгіледі [6].

Әлбетте, бұл жағдайда ЖӨӨБ жүйесінің жекелеген аспектілерін жақсарту үшін қандай да бір жекелеген шараларды қабылдауға бағытталған одан әрі жаңғырту туралы емес, тұжырымдамалық, құқықтық, әкімшілік-ұйымдастырушылық және қаржылық-экономикалық негіздерді түбегейлі өзгерте отырып, оны толыққанды реформалау туралы сөз болды. Бұл ретте Мемлекет басшысы 2019 жылғы 12 маусымда құрған және өзі басқаратын Ұлттық қоғамдық сенім кеңесі маңызды рөл атқарды, оның шеңберінде жаңа саяси, экономикалық және әлеуметтік реформаларды жүргізу бойынша ұсынымдар мен ұсыныстар талқыланып, әзірленді.

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін реформалау келесі екі негізгі бағыт бойынша жүзеге асырылады.

## I. ӘР ТҮРЛІ ДЕҢГЕЙДЕГІ ӘКІМДЕРДІҢ ТІКЕЛЕЙ САЙЛАУ ИНСТИТУТЫН ЕНГІЗУ ЖӘНЕ ДАМУЫ

Бұл бағыттағы алғашқы қадам 2020 жылғы 1 қыркүйекте ҚР Президентінің «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі» атты халыққа Жолдауында аудандық маңызы бар қалалардың, ауылдардың, кенттердің және ауылдық округтердің әкімдерін жергілікті тұрғындар арасынан азаматтардың тікелей сайлауын енгізу туралы айтқан шешімі болды [7]. Осыған байланысты осы жағдайда тиісті мәслихаттар арқылы іске асырылатын жанама сайлау құқығы тікелей сайлау құқығына ауыстырылды.

Бұл шараның іске асырылуын қамтамасыз ету үшін 2021 жылғы 24 мамырда «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Қазақстан Республикасының Конституциялық заңына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Конституциялық заң және «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне сайлау мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заң қабылданды. Олардың негізгі сәттері:

1) қаралатын санаттағы әкімдерге кандидаттар ұсыну құқығын беру:

– өз мүшелерінің қатарынан саяси партияларға, бұл олардың өңірлерде және әсіресе ауылдық жерлерде өз қызметін жандандыруға ықпал етуі мүмкін;

– дауыс беруге құқығы бар тиісті сайлау округі сайлаушыларының жалпы санының кемінде 1%-ы кейіннен қолдау көрсетілген жағдайда өзін-өзі ұсыну тәртібімен азаматтарға. Бұл шара жергілікті тұрғындарды өз елді мекендерінің әкімдеріне үміткер болуға ынталандыруға бағытталған;

– тиісті аудандар мен облыстық маңызы бар қалалардың әкімдеріне осы рәсімнің мерзімі аяқталған күні екіден аз кандидат ұсынған жағдайда. Бұл шара осы сайлауды баламалы және бәсекелестік негізде өткізуді қамтамасыз етуге арналған. Бұл ретте аталған әкімдер жергілікті қоғамдастық жиналысының келісімі бойынша бір немесе екі кандидатура ұсына алады [8];

2) қатарынан екі мерзімге үміткер болу құқығымен қаралатын санаттағы әкімдерді 4 жылға сайлау;

3) тиісті мәслихаттарға жергілікті қоғамдастықтар жиналыстарының оларды қызметтен босату туралы мәселелерге бастамашылық жасауы негізінде қаралатын санаттағы әкімдерге сенімсіздік білдіру құқығын беру. Мұндай шара мәслихаттар мен оларға сеніп тапсырылған елді мекендердің халқы тарапынан осы әкімдердің қызметіне бақылауды күшейтуге ықпал етуге арналған;

4) өздері сайлауға түскен саяси партияларға мүшелігі тоқтатылған жағдайда қаралатын санаттағы әкімдердің өкілеттіктерін мерзімінен бұрын тоқтату (тиісті партияларды қайта ұйымдастыру және тарату жағдайларын қоспағанда – ескертпе) [9]. Бір жағынан, бұл шара осы лауазымды адамдар мен оларды ұсынған партиялардың байланыстарын

нығайтуға ықпал етуге арналған. Екінші жағынан, ол белгілі бір дәрежеде аталған әкімдердің қызметі үшін партиялардың жауапкершілігіне ықпал ететін болады.

Айта кету керек, 2013-2020 жылдары осы санаттағы әкімдерді аудандар мен облыстық маңызы бар қалалардың мәслихаттары 4 жылға сайлады. Алайда, әр түрлі жағдайларға байланысты олардың көпшілігінің өкілеттіктері мерзімінен бұрын тоқтатылды. Сонымен қатар, ауылдық елді мекендерді оларды тарату немесе ірі ауылдар мен ауылдық округтерге қосу арқылы қайта ұйымдастыру кезең-кезеңімен жүргізіледі. Осыған байланысты осы әкімдердің жаңа құрамын сайлау 2021 жылдан 2025 жылға дейін кезең-кезеңімен өткізіледі.

Сайлаудың бірінші кезеңі 2021 жылы өтті. Олардың қорытындысы бойынша аудандық маңызы бар қалалар мен ауылдық елді мекендердің 2500 әкімінің 864-і өз қызметтерін атқарды [10]. Бұл сайлау сайлау науқанында айтарлықтай белсенділік танытқан сайлаушылар мен саяси партиялар арасында үлкен қызығушылық тудырды. Бұл, өз кезегінде, осы сайлаудың кезекті раундтарын өткізуге жақсы негіз болды. 2022 жылдың қаңтар-тамыз айларында 291 сайлау өткізілді, ал жыл соңында қаралып отырған санаттағы тағы 179 әкімді сайлау жоспарлануда. 2023 және 2024 жылдары әкімдерді сайлау 1037 ауылдық елді мекенде және аудандық маңызы бар қалада жоспарланған [11].

Кейінірек ҚР Президенті 2021 жылғы 16 қарашада өткен Ұлттық қоғамдық сенім кеңесінің алтыншы отырысында осы санаттағы әкімдерді сайлауды өткізу тәртібін мыналар арқылы жақсартуды ұсынды:

- арнаулы орта білімі бар азаматтарға осы санаттағы әкімдер лауазымына ұсынуға мүмкіндік беретін норманы бекіту;
- сайлау алдындағы үгітті өткізу уақытын ұлғайту;
- тиісті сайлау науқандарын қаржыландыру кезінде сараланған тәсілді қолдануды қамтамасыз ету [12].

Мемлекет басшысының жоғарыда көрсетілген тапсырмаларының біріншісін орындау барысында Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері агенттігі төрағасының 24.05.2022 жылғы бұйрығымен «Б» корпусының мемлекеттік әкімшілік лауазымдарына қойылатын үлгілік біліктілік талаптарына өзгеріс енгізілді. Нәтижесінде E-R-1 санатындағы аудандық маңызы бар қалалардың, ауылдардың, кенттердің, ауылдық округтердің әкімдері үшін талап етілетін жоғары оқу орнынан кейінгі немесе жоғары білімнің болуы орта білімнен кейінгі немесе техникалық және кәсіптік біліммен толықтырылды [13].

Қалған екі шараға келетін болсақ, қазіргі уақытта ҚР Парламенті Мәжілісінде қаралып жатқан «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» ҚР Конституциялық заңына түзетулер:

- 1) ауылдық елді мекендер мен аудандық маңызы бар қалалардың әкімдерін сайлау өткізу уақытын 30-дан 40 күнге дейін ұлғайтуды;
- 2) әр түрлі санаттағы әкімдерге кандидаттар немесе оларды ұсынған

саяси партиялар тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктің бюджетіне төлейтін сайлау жарнасының мөлшерін айқындауды көздейді. Ауылдық елді мекендер мен аудандық маңызы бар қалалардың әкімдеріне кандидаттар үшін бұл жарна бір реттік, ал аудандар мен облыстық маңызы бар қалалардың әкімдері үшін – ең төменгі жалақының бес еселенген мөлшерін құрайды. Бұл ретте, егер сайлау қорытындылары бойынша кандидат әкім болып сайланған немесе дауыс беру қорытындылары бойынша дауыс беруге қатысқан сайлаушылардың кемінде 5% дауысын алған, сондай-ақ кандидат қайтыс болған жағдайларда, осы жарнаны кандидатқа немесе саяси партияға қайтару туралы ереже енгізіледі [14].

Тағы бір маңызды шара – Қ.К. Тоқаев хабарлаған 2024 жылы өткізумен аудан әкімдерінің тікелей сайлануын енгізу болды [15]. Президенттің бұл көзқарастары бастапқыда Қазақстан Республикасында 2025 жылға дейін жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың өзі бекіткен тұжырымдамасында көрініс тапты. Алайда кейінірек сайлау практикасын облыстық маңызы бар қалалардың әкімдеріне де қолдану туралы шешім қабылданды.

Мемлекет басшысының аталған тапсырмаларын орындау үшін Үкімет оның 2022 жылғы 24 тамыздағы қаулысымен «Қазақстан Республикасының кейбір конституциялық заңдарына Мемлекет басшысының 2022 жылғы 16 наурыздағы Жолдауын іске асыру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» конституциялық заң жобасын әзірлеп, бекітті. Парламент Мәжілісіне ол ағымдағы жылдың 2 қыркүйегінде енгізілді. Ол «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» конституциялық заңға енгізетін түзетулер, атап айтқанда, мыналарды көздейді:

– аудан және облыстық маңызы бар қала әкімінің сайлауын тиісті аумақтық сайлау комиссиясының аталған әкімнің өкілеттік мерзімі аяқталғанға дейін кемінде 60 күн бұрын тағайындауы;

– аталған сайлауды олар тағайындалған күннен бастап 50 күн ішінде өткізу [16].

Сонымен қатар, Мемлекет басшысы осы санаттағы жекелеген әкімдерді сайлауды 2023 жылы пилоттық жоба ретінде өткізу мүмкіндігін қарастыруда [17].

## **II. ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫҢ ЖАҢА ОРГАНДАРЫ МЕН НЫСАНДАРЫН ҚҰРУ**

Осы бағыт шеңберінде ҚР Президентінің 2021 жылғы 18 тамыздағы Жарлығымен Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту түйінді шара болды. Атап айтқанда, ол ЖӨӨБ дамуының және оның органдары қызметінің келесі негізгі қағидаттарын белгіледі:

– жергілікті маңызы бар мәселелер бойынша шешімдер қабылдау

және олардың орындалуын бақылауды жүзеге асыру процесіне азаматтардың қатысуы үшін жағдайларды қамтамасыз ету;

– халықтың пікірін есепке алу;

– жергілікті өзін-өзі басқару органдарының сайлануы;

– заңдылық;

– жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жергілікті халық алдындағы ашықтығы, жариялылығы және есептілігі;

– жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ұйымдастырушылық, экономикалық және қаржылық дербестігі;

– еліміздің қалалық және ауылдық елді мекендерінің функциялары мен өкілеттіктерінің аражігін ажырату, ынтымақтастық және дамуы үшін өзара жауапкершілік негізінде жергілікті өзін-өзі басқару және мемлекеттік басқару органдарының өзара іс-қимылы;

– жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу кезінде жалпымемлекеттік мүдделерді сақтау;

– мемлекет тарапынан жергілікті өзін-өзі басқаруды қолдау.

Осы тұжырымдаманы іске асыру шеңберінде көзделген маңызды шаралардың ішінде мыналарды атап өткен жөн:

1. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы» заңның қабылдануын қоса алғанда, жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілеттіктері мен жауапкершілік салаларының аражігін ажырату.

2. Ауылдық елді мекендердегі және аудандық маңызы бар қалалардағы жергілікті қоғамдастықтар жиналыстарын азаматтар 5 жыл мерзімге сайлайтын өкілді органдар – кеңестерге айналдыру.

3. Жергілікті қоғамдастықтар жиындарының басым міндеттер мен оларды іске асыру мерзімдерін айқындау, осы қоғамдастықтардың даму жоспарларын келісу, әкімшілік-аумақтық құрылымын өзгерту және әкімдердің есептерін тыңдау мәселелері бойынша өкілеттіктерін кеңейту.

4. ЖӨӨБ бюджетінің қаржылық мүмкіндіктерін күшейту (су ресурстарын пайдаланғаны үшін төлемақыны және жекелеген қызмет түрлерімен айналысу құқығы үшін лицензиялық алымды беру, әр түрлі деңгейдегі бюджеттер арасындағы трансферттер жүйесін жетілдіру, шығыс өкілеттіктерін кеңейту және т.б.).

5. 2020 жылы республика астанасында, республикалық және облыстық маңызы бар қалаларда енгізілген, олардың тұрғындарының аумақтарды абаттандыру, көгалдандыру және санитарлық тазарту жөніндегі жобаларға бастамашылық етуін көздейтін «халық қатысатын бюджетті» дамыту.

6. Барлық деңгейдегі мәслихаттар жұмысының тиімділігін арттыру, оның ішінде олардың отырыстарын онлайн-трансляциялауды енгізу және олардың депутаттарына жергілікті немесе өңірлік маңызы бар мәселелерді шешу бойынша петициялар (қолдар жинау) жасау құқығын беру.



7. Әкім аппаратын жергілікті өзін-өзі басқару әкімшілігіне айналдыру жөніндегі пилоттық жобаны іске асыру [18].

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту мүддесінде «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне биліктің аудандық, қалалық және ауылдық деңгейлерінің дербестігі мен жауапкершілігін кеңейту мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заңның 2021 жылғы 30 маусымда қабылданғанын да атап өткен жөн. Тиісті түзетулер ҚР Бюджет кодексіне, «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы», «Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы», «Құқықтық актілер туралы» және т.б. заңдарға енгізілді.

Бұл заң негізінен ауылдық елді мекендер мен аудандық маңызы бар қалаларды бюджетке салықтар мен төлемдердің қосымша түрлерін (бірыңғай жер салығы, жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын мемлекеттік мекемелерге бекітілген жер учаскелері мен мемлекеттік мүлікті сатудан түсетін түсімдер, жер учаскелерін пайдаланғаны үшін төлемақы және т.б.) беру арқылы ЖӨӨБ қаржы-экономикалық базасын кеңейтуге бағытталған. Бұдан басқа, оларға кемінде 500 адам халқы бар ауылдарда және ауылдық округтерде әкім аппаратының құрылуы, сондай ақ Қазақстан Республикасының мемлекеттік шекарасынан 25 км дейінгі қашықтықта орналасқан және 50 км радиуста тиісті ауданның немесе облыстық маңызы бар қаланың басқа да елді мекендері болмаған жағдайларда 250 тұрғыны бар осы елді мекендер үшін осындай мүмкіндік белгіленді [19].

Қазіргі уақытта ҚР Ұлттық экономика министрлігінің мамандары тәуелсіз сарапшыларды тарта отырып, «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасы Заңының

жобасын әзірлеуді жүзеге асыруда. Ол жергілікті маңызы бар мәселелерді қарау және олар бойынша шешімдер қабылдау кезінде туындайтын қатынастарды реттеуге бағытталған. Заң жобасы сондай-ақ жергілікті маңызы бар мәселелерді, жүзеге асыру нысандарын, жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен лауазымды тұлғаларын, осы мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру органдарына беру, жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы нормативтік құқықтық актілерді және т.б. анықтайды. [20].

### Қ О Р Ы Т Ы Н Д Ы

2020-2022 жылдары Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін реформалау шеңберінде қабылданған барлық шаралар ел басшылығының, біріншіден, қоғам мен мемлекеттің істерін басқару процесіне азаматтардың қатысу базасын кеңейтуге, екіншіден, әр түрлі деңгейдегі әкімдердің өздеріне сеніп тапсырылған әкімшілік-аумақтық бірліктердің халқы алдындағы жауапкершілік дәрежесін арттыруға дайын екендігін куәландырады. Мұның бәрі мемлекеттік билік жүйесін орталықсыздандыруды, сондай-ақ озық халықаралық тәжірибені пайдалануды көздейді. Соңғы жағдайда Мемлекет басшысының Қазақстанның Еуропалық жергілікті өзін-өзі басқарудың хартиясын ратификациялау мәселесін пысықтауға қатысты тапсырмасы айқын болды [21].

Сонымен бірге, жергілікті өзін-өзі басқаруды одан әрі дамыту көбінесе оны жүзеге асыру процесіне қалалық және ауылдық елді мекендердің тұрғындарының қатысуына байланысты. Ол үшін мемлекет тұрақты негізде халықпен ЖӨӨБ маңыздылығын, оның жұмыс істеп тұрған және құрылып жатқан органдарының ерекшеліктерін және азаматтардың тікелей қатысу нысандарын, ЖӨӨБ жүзеге асыру процесінде азаматтардың құқықтары мен мүмкіндіктерін және т.б. түсіндіру бойынша байыпты ақпараттық-ағарту жұмыстарын жүргізуі қажет. Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуда мүдделі саяси партиялар, үкіметтік емес ұйымдар және азаматтық қоғамның басқа институттары да өз рөлін атқара алады.

## ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1. Шашкова А.В. Курс лекций по конституционному праву зарубежных стран. - М.: Линкор, 2008. – С. 162.
2. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a105> (дата обращения: 2.09.2022).
3. Конституция Республики Казахстан // Қазақстан: мемлекеттік кезеңдері. Конституциялық актілер – Казахстан: этапы государственности. Конституционные акты / Құраст. Ж. Бәйішев. - Алматы: Жеті жарғы, 1997. – С. 485.
4. Комаров О.Е. Проблемы и перспективы институционализации местного самоуправления в Республике Казахстан: Монография. - Павлодар: ПГПИ, 2016. – С. 99.
5. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // Adilet.zan.kz. URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_) (дата обращения: 2.09.2022).
6. Указ Президента Республики Казахстан от 19 июня 2019 года №27 «О мерах по реализации предвыборной программы Президента Республики Казахстан «Благополучие для всех! Преемственность. Справедливость. Прогресс» и предложений, полученных в ходе общенациональной акции «Бірге» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U190000027U> (дата обращения: 3.09.2022).
7. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Казахстан в новой реальности: время действий» от 1 сентября 2020 года. URL: [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g) (дата обращения: 3.09.2022).
8. Конституционный закон Республики Казахстан от 24 мая 2021 года №41-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000041#z121> (дата обращения: 3.09.2022).
9. Закон Республики Казахстан от 24 мая 2021 года №42-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам выборов» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000042#z6> (дата обращения: 3.09.2022).
10. 87,5% сельских округов отдали свои голоса за кандидатов от Nur Otan // Казинформ. 21.12.2021. URL: [https://www.inform.kz/ru/87-5-sel-skih-okrugov-otdali-svoi-golosa-za-kandidatov-ot-nur-otana\\_a3876583](https://www.inform.kz/ru/87-5-sel-skih-okrugov-otdali-svoi-golosa-za-kandidatov-ot-nur-otana_a3876583) (дата обращения: 3.09.2022).
11. Ерлан Карин: С июля прошлого года в Казахстане избраны 1093 сельских акима // Zakon.kz. 29.07.2022. URL: <https://www.zakon.kz/6020920-31-iiulia-sostoiatsia-vyboru-akimov-v-selskikh-okrugakh-erlan-karin.html> (дата обращения: 3.09.2022).
12. Глава государства принял участие в VI заседании Национального совета общественного доверия. URL: <https://www.akorda.kz/ru/glava-gosudarstva-prinyal-uchastie-v-vi-zasedanii-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya-16101851> (дата обращения: 3.09.2022).
13. Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 24 мая 2022 года №104 «О внесении изменения в приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от



13 декабря 2016 года №85 «Об утверждении Типовых квалификационных требований к административным государственным должностям корпуса «Б» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200028199#z6> (дата обращения: 3.09.2022).

14. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 августа 2022 года №596 «О проекте Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам реализации Послания Главы государства от 16 марта 2022 года» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000596> (дата обращения: 3.09.2022).

15. Глава государства принял участие в пятом заседании Национального совета общественно доверия. URL: [https://akorda.kz/ru/events/akorda\\_news/meetings\\_and\\_sittings/glava-gosudarstva-prinyal-uchastie-v-pyatom-zasedanii-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya](https://akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings/glava-gosudarstva-prinyal-uchastie-v-pyatom-zasedanii-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya) (дата обращения: 3.09.2022).

16. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 августа 2022 года №596 «О проекте Конституционного закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам реализации Послания Главы государства от 16 марта 2022 года» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000596> (дата обращения: 3.09.2022).

17. Малгаждарова И. Выборы акимов районов в Казахстане могут провести уже в следующем году // Newtimes.kz. 17.02.2022. URL: <https://newtimes.kz/vlast/145086-vybory-akimov-rajonov-v-kazahstane-mogut-provesti-uzhe-v-sleduyushem-godu> (дата обращения: 3.09.2022).

18. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года №639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025

года» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (дата обращения: 5.09.2022).

19. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2021 года № 60-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам расширения самостоятельности и ответственности районных, городских и сельских уровней власти» // Adilet.zan.kz. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000060#z111> (дата обращения: 5.09.2022).

20. Концепция к проекту Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» // legalacts.egov.kz. 1.07.2022. URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14142364> (дата обращения: 5.09.2022).

21. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (дата обращения: 5.09.2022).

# АУМАҚ ЖАҢА ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ҰЛТТЫҚ ҚҰРЫЛЫСТЫҢ ФАКТОРЫ РЕТІНДЕ



## Рүстем Қадыржанов

ҚР ҒЖБМ ҒК Философия, саясаттану және дінтану институтының бас ғылыми қызметкері.

1975 жылдан бастап ҚР БҒМ Философия, саясаттану және дінтану институтында жұмыс істей жүріп, кіші ғылыми қызметкерден саясаттану және этноәлеуметтану бөлімінің меңгерушісіне дейінгі жолдан өтті. 1983 жылы кандидаттық, 1992 жылы докторлық диссертация қорғады.

Философия ғылымдарының докторы, профессор Рүстем Қадыржанов ұлттық бірегейлік, этносаясат және этносаралық қатынастар мәселелері бойынша танымал ғылыми қауымдастық маманы және сарапшысы болып табылады. Ол көптеген ғылыми еңбектердің авторы.

Мақала АР1487182 «Қазақстандағы этносаяси демография және биполярлық қоғам трансформациясы» ғылыми жобасы шеңберінде дайындалды.

## АҢДАТПА

Мақалада Қазақстан аумағының ұлттық мемлекет ретіндегі Қазақстанның ұлттық құрылысына әсері елдің тарихи дамуында және Жаңа Қазақстанның саяси жаңғыруы жағдайында қарастырылады. Мақалада жүргізілген талдаудың негізгі қорытындысы Қазақстанның тарихи дамуының барлық кезеңдерінде аумақтық ұлттық құрылыста шешуші рөл атқарды. Ұлттық құрылыста аумақ, бір жағынан, қазақтың төл жері болса, екінші жағынан, еліміздің барлық азаматтарын қамтитын меншігі, азаматтық ұлтты қалыптастыру факторы ретінде әрекет етеді. Президент Тоқаев бастаған саяси жаңғыру, атап айтқанда, адами капиталды дамыту контекстінде Қазақстан аумағының ашықтығын кеңейту шаралары көпэтносты қоғамдағы мемлекет құрылысына оң әсер етуі тиіс деген пікір бар.

## ТҮЙІНДІ СӨЗДЕР

Ұлттық құрылыс, Жаңа Қазақстан, ұлт, бірегейлік, егемендік



## КІРІСПЕ

Қазақстанның ұлттық аумағындағы проблемалар соңғы жылдары ішкі және халықаралық тұрғыдан өзекті бола түсуде. Бұл мақалада Қазақстан аумағы Қазақстандағы ұлттық құрылыстың факторы ретінде ішкі аспектіде қаралады. Айта кету керек, Қазақстанда аумақтың ұлттық құрылысқа әсері туралы зерттеулер іс жүзінде жүргізілген жоқ. Басқа посткеңестік мемлекеттердегідей Қазақстандағы ұлттық құрылыс этникалық және азаматтық элементтерді қамтиды. Мақаланың мақсаттарының бірі Қазақстандағы аумақтық тұжырымдамадағы этникалық және азаматтық аспектілерді талдау болып табылады. Мақаланың тағы бір мақсаты Жаңа Қазақстан тұжырымдамасының, ең алдымен, саяси жүйені демократияландыру және әлеуметтік теңсіздікті еңсеру жөніндегі реформалардың аумақтылық аспектісінде ұлттық құрылысқа әсерін зерделеу болып табылады.

Әдістемелік жоспарда мақалада зерттеу Жаңа Қазақстанның әлеуметтік-саяси трансформациясына назар аудара отырып, тарихи мәнінде Қазақстандағы институттар мен процестердің дамуын бақылауға мүмкіндік беретін саяси жаңғыру тұжырымдамасына негізделеді. Мақаланың тақырыбын зерттеуде кеңестік және посткеңестік кезеңдердегі Қазақстанның аумақтылығын талдау үшін қолданылатын ұлттық құрылыс теориясы үлкен рөл атқарды. Аумақ пен ұлттың қалыптасуының өзара байланысына қатысты ұлттық құрылыс теориясының нақтылануы тәуелсіздік кезеңінде мемлекет құрушы ұлт тұжырымдамасына айналған байырғы халықтың тұжырымдамасы болды.

## АУМАҚ ҚАЗАҚСТАННЫҢ ҰЛТТЫҚ МЕМЛЕКЕТТІЛІГІНІҢ АТРИБУТЫ РЕТІНДЕ

Жаңа Қазақстан ұғымы 2022 жылғы қаңтардағы қайғылы оқиғалардан кейін Қасым-Жомарт Тоқаевтың басшылығымен Қазақстанның әлеуметтік-саяси өміріндегі жүйелі өзгерістерді білдіреді. Жаңа Қазақстанның құрылуы қазақстандықтардың әлеуметтік-экономикалық және мәдени дамуы үшін қолайлы жағдай туғызатын неғұрлым әділ және демократиялық қоғамның қалыптасуына үміт туғызады. Бұл қазақстандық қоғамның әлеуметтік, саяси, экономикалық, мәдени институттары мен процестерінің терең өзгеруін болжайды.

Тәуелсіз Қазақстанның аса маңызды институттары мен процестерінің қатарына ұлттық құрылыс жатады. Онымен қазақстандық қоғамның өмір сүруі мен жұмыс істеуінің және оны халықаралық қатынастар жүйесінде таныстырудың аса маңызды алғышарттары ретінде ұлт пен ұлттық мемлекеттің қалыптасуы байланысты. Ұлттық құрылыс бұл процесспен біржола қатып қалмайтынын есте ұстаған жөн, керісінше, ол ішкі және сыртқы ортадағы өзгерістерге жауап бере отырып, үнемі өзгеріп, жаңарып отырады.

Осы еңбекте Қазақстандағы ұлттық құрылысты талдай отырып, біз қазіргі әлемдегі мемлекет пен ұлт ұғымдарының негізгі ерекшеліктерін схемалық түрде анықтаймыз, өйткені ұлт мемлекетпен тығыз байланысты. Осы орайда қазіргі ұлттық мемлекет үш маңызды сипаттамаға, атрибуттарға ие, олар аумақ, халық және мемлекеттік аппарат болып табылады. Мемлекеттің бұл атрибуттары бір-бірімен тығыз байланысты және осы байланыста олар қазіргі ұлттық мемлекетті анықтайды. Бұл атрибуттар Уругвайдың астанасы Монтевидео қаласында 1933 жылы қабылданған Мемлекеттердің құқықтары мен міндеттері туралы конвенцияда тұжырымдалған. Бұл Конвенция мемлекеттің классикалық құқықтық анықтамасы ретінде кеңінен танылды [1, 512].

Бұл мақалада біз аумақтың Қазақстандағы ұлттық құрылысқа ұлттық мемлекеттің атрибуты ретіндегі әсерін талдаймыз. Қазақстанның ұлттық мемлекет ретіндегі аумағы кеңестік кезеңде, Қазақстан КСРО құрамында автономиялық, содан кейін одақтас республика болған кезде қалыптасты. Тәуелсіз мемлекет ретінде Қазақстан КСРО-ның оның құрамында одақтас республикалар болған он бес тәуелсіз мемлекетке ыдырауы нәтижесінде құрылды. Бұрынғы одақтас республикалардың орнында олардың аумағы, халқы, мемлекеттік аппараты және басқа институттарымен жаңа тәуелсіз мемлекеттер құрылды.

Осыған байланысты Қазақстан Республикасы тәуелсіз мемлекет ретінде Қазақ КСР-нің мұрагері болып табылады, сол сияқты басқа пост-кеңестік мемлекеттер КСРО құрамындағы ұлттық республикалардың мұрагерлері болып табылады деп айтуға болады. Айта кету керек, КСРО-ның мұрагері ретінде Ресей Федерациясынан және екі дүниежүзілік соғыс арасында ұлттық мемлекетке ие болған үш Балтық мемлекетінен

Егер бұрынғы дәуірлерде Қазақстан аумағында мемлекеттіліктің қандай да бір нысандары (мысалы, Қазақ хандығы) болса да, олар этникалық ерекшеліктерге ие болды.

басқа, қалған посткеңестік мемлекеттерде қазіргі заманғы типтегі ұлттық мемлекеттіліктің алдыңғы формалары болмаған.

Қазақстанның қазіргі түріндегі аумағы 1930 жылдары, бұрынғы Түркістан АКСР шекаралары бөлінгеннен кейін, РКФСР құрамындағы Қазақ автономиялық республикасының аумағына бұрын Түркістанның бір бөлігі болған қазақ жерлері енген кезде қалыптасты. 1924-1925 жылдары Түркістандағы шекаралардың бөлінуі этникалық негізде орын алды, соның

салдарынан Түркістан республикасының және онымен байланысты аумақтық құрылымдардың орнында бес ұлттық республика пайда болды, олар кейіннен өз мәртебесі бойынша бес одақтас республикаға айналды, ал бүгінде Орталық Азияның бес тәуелсіз мемлекеті болып табылады [2, 99-133].

1920 жылы большевиктер режимі құрған РКФСР құрамындағы Қазақ автономиялық республикасы Қазақстан жеріндегі ұлттық мемлекеттіліктің тарихи алғашқы нысаны болғанын атап өткіміз келеді. Егер бұрынғы дәуірлерде Қазақстан аумағында мемлекеттіліктің қандай да бір нысандары (мысалы, Қазақ хандығы) болса да, олар этникалық ерекшеліктерге ие болды. Алайда, этникалық мемлекеттіліктің бұл алғашқы формаларын XIX ғасырда ғана Еуропада капитализмнің дамуымен пайда болған ұлттық мемлекеттілікке жатқызуға болмайды.

Қазақ КСР өзінің байырғы қазақтарының атымен аталған ұлттық республика болғанымен, оны басқа одақтас республикалар сияқты дәл осы мағынада қазақтардың ұлттық мемлекеттілігі деп атауға болмайды. Кеңестік одақтас республикаларда ұлттық мемлекеттіліктің негізгі элементі – өзінің әлеуметтік-саяси жүйесін және оның аумағындағы қызметін өзі анықтай алатындығы деп түсінілген егемендік болмады. Республикаларда нақты автономия болмаған және басылған кезде олардағы және бүкіл КСРО-дағы әлеуметтік-саяси өмірдің барлық мәселелерін одақ орталығы анықтады [3, 30].

Тәуелсіздік алғаннан кейін ғана Қазақстан өз аумағын билік етуге, оны мемлекет пен халықтың мүддесі үшін, яғни олардың мақсаттары мен қажеттіліктерін «ұлттық мүдделер» терминімен айқындауға мүмкіндік алды. Ұлттық мүдделерді қалыптастыру үшін мемлекеттің шекараларын, яғни оның юрисдикциясы қолданылатын мемлекеттің халықаралық танылған белгіленген аумағын анықтау өте маңызды. КСРО ыдырағаннан кейін одақтас республикалардың әкімшілік шекаралары жаңа тәуелсіз мемлекеттердің мемлекеттік шекараларының негізіне

Қазақстан жалпы көрші мемлекеттермен шекара мәселелерін ойдағыдай шешті. Бұл туралы Қазақстан Президенті Қасым-Жомарт Тоқаев 2021 жылғы қаңтардағы «Тәуелсіздік бәрінен қымбат» атты мақаласында сенімді түрде жазды.

айналды. Әкімшілік шекаралардың мемлекеттік шекараларға айналуы посткеңестік мемлекеттердің дипломатиясы үшін үлкен және күрделі жұмыс болып табылады, бұл ретте әр түрлі мемлекеттерде шекара мәселесі әр түрлі жетістіктермен шешіледі. Кейбір посткеңестік мемлекеттерде көрші мемлекеттермен шекаралық даулар болады, олар кейде қарулы қақтығыстарға айналады.

Жақында, 2022 жылдың қыркүйегінде Қырғызстанның Баткен облысында Тәжікстанмен шекарада шекара қақтығысы болды, онда тараптар ауыр қару-жарақ, артиллерия және басқа да қару-жарақ түрлерін қолданды. Екі мемлекеттің жалғасып жатқан қарулы қақтығысы көптеген құрбандарға әкелді, соның ішінде үйлерін тастап, қақтығыс аймағынан эвакуациялауға мәжбүр болған бейбіт тұрғындар пайда болды [4]. 1920 жылдары Түркістандағы шекараларды межелеуден бастау алған екі Орталық Азия мемлекетінің аумақтық дауы екі елдің қарулы қақтығыстарында жыл сайын қайталанып, бүгінгі күнге дейін өз шешімін тапқан емес.

Қазақстан жалпы көрші мемлекеттермен шекара мәселелерін ойдағыдай шешті. Бұл туралы Қазақстан Президенті Қасым-Жомарт Тоқаев 2021 жылғы қаңтардағы «Тәуелсіздік бәрінен қымбат» атты мақаласында сенімді түрде жазды. Ұзақ уақыт бойы Қазақстанның сыртқы саясатын басқара отырып, Тоқаев мемлекетіміздің шекаралары мәселесін шешуге зор күш жұмсады. «Біз шекара мәселесін шешумен нақты айналысып жатқан кезде кейбір саясаткерлер мен қоғам қайраткерлері «біз бұған асықпайық», «кейін де келісуге болады» деп арқаны кеңге салғысы келгені есімізде. Келіссөздерді табандылықпен жүргізіп, іргемізді дереу қымтап алғанымыз өте дұрыс болғанын уақыттың өзі дәлелдеп берді. Қазір кім не айтса да, біздің екіжақты келісімдермен Бекітіліп, халықаралық деңгейде танылған шекарамыз бар. Енді оған ешкім дауласа алмайды» [5].

Мұнда біз Қазақстандағы ұлттық құрылыстың байырғы ұлт тұжырымдамасымен байланысты тарихи аспектісіне назар аударғымыз келеді. Жергілікті халықтың тұжырымдамасы КСРО-ның ұлттық саясатында маңызды рөл атқарды және ол посткеңестік кеңістіктегі жаңа тәуелсіз мемлекеттерде ұлттық құрылысқа шешуші әсер етуді жалғастыруда [6, 124]. Байырғы халықтың тұжырымдамасы белгілі бір ха-

лықты КСРО-да белгілі бір саяси мәртебеге ие болғанға дейін жеткілікті ұзақ уақыт бойы оның тұрғылықты жеріне байланыстыру болды. КСРО халқын жіктеудің негізімысалы, діни емес, этникалық қағидат болғандықтан, елдің бүкіл халқы осы тұжырымдаманың этникалық мағынасында ұлттарға бөлінді.

Роджерс Брубейкер кеңестік ұлттық саясатты екі негізгі компоненттен тұратынын жариялады – аумақтық ұлт (territorial nationhood) және жеке ұлт (personal nationality), яғни жеке адамның ұлты. Кеңестік аумақтық ұлт және жеке ұлт институттары бүкіл кеңестік қоғам арқылы енетін әлеуметтік жіктеу жүйесін құрды. Бұл әлеуметтік әлемнің ұйымдастырушылық «көру және бөлу қағидаты (vision and division)», стандартталған әлеуметтік есеп схемасы, қоғамдық талқылауға арналған интерпретациялық координаталық тор, шекара маркерлерінің жиынтығы, қоғамдық және жеке сәйкестіктің заңды нысаны және Горбачевтің басқаруымен саяси кеңістік кеңейген кезде, ұлттық республикалардың егемендік талаптары үшін дайын шаблон болды [3, 24].

Жергілікті халық тұжырымдамасы одақтас және автономиялық республикалар, облыстар және т.б. түріндегі ұлттық құрылымдардың бекітілуі мен жұмыс істеуі үшін басты маңызға ие болды. Бұл ұлттық құрылымдар кеңестік әлеуметтік-саяси жүйе жағдайында ұлттық мемлекеттіліктің нысаны болды. Олар өз аумағында ұлт пен ұлттық мемлекет құру үшін саяси негіз құра алмады, өйткені олар бұл үшін ұлттық автономияның маңызды шарты болмады. Жергілікті халықтар үшін кеңестік ұлттық мемлекеттіліктің осы формаларының ішінде ұлттық мемлекет мәртебесіне ең жақын одақтас республикалар болды, олар 1991 жылы КСРО-ның ыдырауы нәтижесінде тәуелсіз ұлттық мемлекеттер мәртебесіне жетті. Ол үшін кеңестік ұлттық жүйе аясында одақтас республикаларда әкімшілік және мәдени сипаттағы қажетті алғышарттар жасалды, ал 1985 жылдан кейін қайта құру кезеңінде жергілікті халық тұжырымдамасымен тығыз байланысты саяси сипаттағы алғышарттар пайда болды.

1991 жылы КСРО-дан өзінің аумағын және мемлекеттіліктің басқа да негіздерін мұра етіп алған Қазақстан тәуелсіз мемлекет болған кезде, ол «кеңестік социалистік республиканың» идеологиялық атауынан бас тартып, әлемде «Қазақстан Республикасы» деген атқа ие болды. Қалай болғанда да, елдің атауында «қазақ» этнонимі бар, ол мемлекеттің көп этникалық халқындағы жетекші, негізгі, байырғы ұлтты көрсетеді. Халықаралық ғылыми әдебиеттерде мұндай ұлттар «core nation» терминімен белгіленеді, оны қазақ тіліне «ядролық ұлт» деп аударуға болады («core» қазақ тіліне «ядро» деп аударылады). Біздің еңбегімізде біз осы ұғымды қолданамыз, дегенмен орыс тілді әдебиеттерде ол жеткілікті түрде таралмады.

Посткеңестік тәуелсіз мемлекеттерде байырғы халықтың тұжырымдамасы титулдық және мемлекет құрушы ұлт тұжырымдамалары

ҚАЗАҚСТАНДА МЕМЛЕКЕТ ҚҰРУШЫ ҰЛТ – ҚАЗАҚТАР. БҰҒАН 2019 ЖЫЛҒЫ 2 ҚЫРКҮЙЕКТЕГІ ҚАЗАҚСТАН ХАЛҚЫНА ЖОЛДАУЫНДА ПРЕЗИДЕНТ ТОҚАЕВ: «БІЗГЕ ҚАЗАҚ ХАЛҚЫНЫҢ МЕМЛЕКЕТ ҚҰРУШЫ ҰЛТ РЕТİNДЕГІ РӨЛІН ЕСКЕРЕ ОТЫРЫП, ЭТНОСАРАЛЫҚ КЕЛІСІМ МЕН ДІНАРАЛЫҚ ӨЗАРА ТҮСІНІСТІКТІ НЫҒАЙТУДЫ ЖАЛҒАСТЫРУ ҚАЖЕТ. БІЗДІҢ ҰСТАНЫМЫМЫЗ: «ҰЛТ БІРЛІГІ – ОНЫҢ АЛУАН ТҮРЛІЛІГІНДЕ»!

түрінде одан әрі дамыды. Жаңа тәуелсіз мемлекеттердің элиталары үшін титулдық ұлт ұлттық құрылыстың өзегі (ядролық ұлт) болып табылады, оның айналасында ұлттық мемлекет құрылуы керек, өйткені титулдық ядролық ұлт посткеңестік елдерде мемлекеттік құрылыстың негізгі қозғаушы күші ретінде әрекет етеді. Сондықтан посткеңестік мемлекеттерде олар «титулдық ұлт» туралы емес, «мемлекет құрушы ұлт» туралы мемлекеттік және ұлттық құрылыс қызметімен байланысты әлеуметтік топ ретінде атағанды жөн көреді. Бұл үдерісте қазақтардан басқа Қазақстанның басқа ұлттарының да рөлі зор екені сөзсіз.

Қазақстанда мемлекет құрушы ұлт – қазақтар. Бұған 2019 жылғы 2 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауында Президент Тоқаев: «Бізге қазақ халқының мемлекет құрушы ұлт ретіндегі рөлін ескере отырып, этносаралық келісім мен дінаралық өзара түсіністікті нығайтуды жалғастыру қажет. Біздің ұстанымымыз: «Ұлт бірлігі – оның алуан түрлілігінде»! [7].

Қазақстандағы және басқа посткеңестік мемлекеттердегі мемлекет құрушы немесе ядролық ұлттың айрықша рөлі оның мемлекет аумағымен тарихи байланысында, ел халқының демографиялық көпшілігінде, элиталарының саяси және әкімшілік көшбасшылығында, оның тілінің мемлекеттік мәртебесінде және мәдениетінің таралуында көрінеді. Кеңестік кезеңде де, біз атап өткендей, одақтас республикалардағы ұлттық және мемлекеттік құрылыс үшін олардың аумағының жергілікті ұлтпен тарихи байланысы үлкен маңызға ие болды.

Посткеңестік кезеңде байырғы ядролық ұлттың мемлекет аумағымен тарихи байланысы елдің тәуелсіздігі мен егемендігін бекітуге байланысты одан да маңызды бола түседі. Бұл, мысалы, Қасым-Жомарт Тоқаевтың «Тәуелсіздік бәрінен қымбат» мақаласындағы сөздерімен расталады: «Егемендігіміздің мәңгілік ұштағаны – Алтайдан Атырауға, Алатаудан Арқаға дейін кең көсілген байтақ жеріміз, ананың ақ сүтімен бойымызға дарыған қастерлі тіліміз және барлық қиындықтардан халқымызды сүріндірмей алып келе жатқан береке-бірлігіміз. Біз осы үш құндылықты көздің қарашығындай сақтаймыз. Бабалардан мұра болған қасиетті жеріміз – ең басты байлығымыз. Қазаққа осынау ұлан-ғайыр аумақты сырттан ешкім сыйға тартқан жоқ. Бүгінгі тарихымыз 1991 жылмен немесе 1936 жылмен өлшенбейді. Халқымыз Қазақ хандығы кезінде де, одан арғы Алтын Орда, Түрік қағанаты, Ғұн, Сақ дәуірінде де осы жерде өмір сүрген, өсіп-өнген. Қысқаша айтқанда, ұлттық тарихымыздың терең тамырлары көне заманның өзегінде жатыр» [5].



## ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ АУМАҚ ЖӘНЕ АЗАМАТТЫҚ ҰЛТ

Қазақстанда тарихи байланыс пен мұра адамның аумақпен және тұтастай мемлекетпен бірегейлігінің жалғыз көзі болып табылмайды. Адамды аумақпен және мемлекетпен байланыстыра алады, ол өзі тұратын елдің жерінде қалалар мен ауылдар құруға қосқан үлесі, мемлекеттің экономикалық әлеуетін нығайтатын еңбегі, жерді шетелдік шапқыншылықтардан қорғауға және өзі мен оның отбасы анықтаған мемлекеттің тәуелсіздігі үшін жан беруге дайын. Бұл факторлар адамның өзі өмір сүретін мемлекетпен сәйкестігін тудырады және нығайтады, оның өзін осы мемлекеттің азаматы ретінде қабылдауына ықпал етеді. Сәйкестіктің бұл түрі ұлттық бірегейлік деп аталады, бұл ретте ұлт этнос түрінде емес, әр түрлі этникалық топтағы азаматтардың азаматтық қауымдастығы ретінде түсініледі.

Жеке адамдар өздері үшін экономикалық және басқа жағынан пайдалы деп санайтын жерде тұрады және қоныстанады. Экономикалық және басқа жоспарлардағы жеке, топтық және мемлекеттік мақсаттылық талаптары қазіргі әлемде этникалық аумақты сақтау талаптарына үстемдік етеді. Қазіргі мемлекеттердің құқықтық негізі ұлттық (азаматтық мағынада түсінілетін ұлт) мүдделердің (экономикалық және өзге де) аймақтық және этникалық мүдделерден басымдығын қамтамасыз етеді. Демократиялық мемлекеттерде ұлттық мүдделер олардың аймақтық және этникалық мүдделермен тепе-теңдігі арқылы жүзеге асырылады. Азаматтық ұлттың мәні осында: жеке адамдар мен олардың этникалық топтарының мүдделері тұтастай алғанда ұлттың ортақ игілігі арқылы жүзеге асырылады.

Демек, қазіргі мемлекеттерде аумақ тіл, мәдениет, дәстүр және т.б. сияқты этникалық топтың ерекше атрибуты емес деп қорытынды жасауға болады. Аумақ мемлекеттің жалпы, демек, этникалық қауымдастық ретінде бүкіл ұлттың атрибуты болып табылады. Мәселен, ҚР Конституциясының 2-бабында Республиканың егемендігі оның бүкіл аумағына таралатыны көрсетілген [8]. Бұл мемлекет Қазақстан халқы болып табылатын егемендіктің ерік-жігерін білдіруші ретінде немесе ұлт онда тұратын барлық этникалық топтардың саяси қауымдастығы ретінде өз билігін елдің бүкіл аумағына тарататынын білдіреді.

Полиэтникалық қоғамның бір немесе басқа этносы мемлекеттің бүкіл аумағын немесе оның бір бөлігін өзінің этникалық атрибуты ретінде қарастыруы мүмкін, бірақ мұндай шағым тек тарихи немесе символдық аспектілерде көрсетілуі мүмкін, бірақ саяси-құқықтық аспектіде емес. ҚР Конституциясы «Біз, ортақ тарихи тағдыр біріктірген Қазақстан халқы, байырғы қазақ жерінде мемлекеттілік құра отырып» деген сөздерден басталады [8]. Мұнда «қазақтың байырғы жері» деген сөздер жоғарыда айтылғандай, Қазақстан аумағының этногенезінен бастап қазақтардың табиғи мекендеу ортасы ретіндегі тарихи аспектісін көрсе-

теді. «Қазақстан» сөзін «қазақтардың жері немесе елі» деп аударуға болады. Бірақ мұнда, қайталаймыз, біз Қазақстанның аумағы туралы тек тарихи аспектіде айтып отырмыз. Саяси-құқықтық ерекшелікке келетін болсақ, жоғарыда айтылғандай, бүкіл Қазақстан халқының атынан аумаққа егемендікті мемлекет оның тұтастығын, қол сұғылмаушылығын және бөлінбейтіндігін қамтамасыз ете отырып жүзеге асырады.

Бүгінгі таңда жаһандану жағдайында табысты саяси және әлеуметтік-экономикалық даму үшін мемлекет жабық емес, аумақтық ашық болуы керек. Бұл мемлекетке өз экономикасына инвестицияларды белсенді тартуға, адами капиталды дамытуға және ұлтты мәдени-саяси қоғамдастық ретінде нығайтуға мүмкіндік береді. Аумақтық ашықтық, атап айтқанда, елге шетелден жоғары білікті мамандарды тартуды білдіреді. Бұл туралы Президент Тоқаевтың 2022 жылғы қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауында атап өтті: «Жалпы, адам әлеуетін дамыту – маңызды мәселенің бірі. Осы орайда, шетелден дарынды жандарды елге тарту қажет. Әсіресе, шығармашылық және кәсіпкерлік салада жетістікке жеткен азаматтарды шақыру керек. Ғылым, денсаулық сақтау, өндіріс, IT салаларының білікті мамандарына жеңілдік жасалады. Мемлекет оларға елімізде тұрақты тұру үшін виза береді. Қуатты ұлттың дінгегі – халық. Ең бастысы, азаматтарымыздың денсаулығы мықты, білімі терең болуы керек» [9].

Бүгінде әлемнің әр түрлі аймақтарындағы ұлттық құрылыс этникалық және азаматтық ұлттардың синтезі түрінде болды. Ғалымдар бұл синтезді ұлттық интеграция ретінде де анықтайды. Ұлттың азаматтық және этникалық формаларының олардың синтезі арқылы өзара байланысы көптеген жаңа тәуелсіз мемлекеттерде орын алады. Сондықтан Энтони Смит және басқа да ұлттық бірегейлік теоретиктерінің әр ұлтта әр түрлі дәрежеде және формада азаматтық және этникалық элементтер бар деп мәлімдеуі кездейсоқ емес. Бір ұлттың тарихында кейбір сәттерде, мысалы, азаматтық және аумақтық элементтер басым болуы мүмкін, ал басқа сәттерде этникалық және тілдік, лингвистикалық аспектілер басым болуы мүмкін [10, 13].

**Кеңестік және посткеңестік тәжірибе көрсеткендей, ұлттың этникалық түсінігі қоғамда кең таралған примордиалистік эмоциялармен үнемі қоректенетіндігіне байланысты тұрақты сипатқа ие.**

Қазіргі әлемде ұлттық интеграция процесінде этникалық және азаматтық ұлттар бірігуінің әр түрлі формалары байқалады. Сондықтан ұлттар арасындағы айырмашылықтар оларды этникалық немесе азаматтық

ұлттарға жатқызу тұрғысынан ұлттық интеграция процесінде этникалық және азаматтық элементтердің пропорциясымен анықталады. Егер этникалық және азаматтық ұлттардың синтезінде этникалық элементтер басым болса, онда ұлттық интеграциядан туындайтын ұлттық қауымдастық этникалық типке жатады. Егер бұл синтезде азаматтық және аумақтық (біртұтас этникалық қауымдастықтың аумақтылығы мағынасында) элементтер басым болса, онда ұлт азаматтық типке жатады.

Қазақстандағы ұлттық құрылыстың этникалық және азаматтық элементтері оның аумағына қатынасы туралы мәселеде де өз көрінісін табады. Этникалық элементтер, атап айтқанда, жоғарыда қарастырылған жергілікті халық тұжырымдамасында көрінеді және кеңестік кезеңнен бастау алады. Жергілікті халық тұжырымдамасына тән оның жермен, республика аумағымен тарихи байланысы оның психологиясында примордиалистік деп аталатын сезімдерді тудыруы мүмкін. Бұл аумақты оның жергілікті халықпен байланысы уақыт пен кеңістікте өзгермейтін «шындық» деп түсінген кезде қабылдауды білдіреді [11, 41]. Осындай примордиализмнің негізінде ұлттың этникалық түсінігінің алғышарттары пайда болады, бұл кеңестік және посткеңестік кезеңде расталды. Кеңестік және посткеңестік тәжірибе көрсеткендей, ұлттың этникалық түсінігі қоғамда кең таралған примордиалистік эмоциялармен үнемі қоректенетіндігіне байланысты тұрақты сипатқа ие.

Посткеңестік және жалпы модернизацияланған қоғамдардың тәжірибесі көрсеткендей, примордиалистік көңіл-күй ұлттық құрылыстың азаматтық элементтеріне кедергі келтіреді. Примордиализм, бұған дейін айтылғандай, тіл, мәдениет, жер, дін сияқты этномәдени элементтерді ұлттық құрылыстың негізін қалайтын этникалық ұлттың деректері ретінде қарастырумен сипатталады. Бұл жағдайда этномәдени элементтер эксклюзивтілік ерекшеліктеріне ие болады, бұл тілі, мәдениеті, діні осы этностың осы элементтерінен ерекшеленетін басқа этностарды ұлттық құрылыстан алып тастауға әкеледі. Мұндай элементтердің қатарына примордиалистік рухта түсіндіруге болатын мемлекеттің аумағы кіруі мүмкін. Бұл көп ұлтты қоғамда айқын және жасырын қақтығыстар тудыруы мүмкін.

## **ЖАҢА ҚАЗАҚСТАН: ӘДІЛЕТТІЛІК ЖӘНЕ ДЕМОКРАТИЯЛАНДЫРУ**

Этникалық қақтығыстардың басты себептерінің бірі - қақтығысқа қатысқан топтардың бірі бастан кешіретін әділетсіздікті қабылдау және осы негізде туындайтын наразылық. Бұл ретте наразылық білдіруші топ өзі қабылдаған әділетсіздік жағдайын саяси құралдармен шешуге тырысады, олардың арасында сыртқы күштерге, атап айтқанда, көрші мемлекеттерге жүгіну болуы мүмкін, әсіресе егер бұл мемлекетті осы топ, этнос тарихи Отан ретінде қарастырса. Сондықтан ішкі этникалық қақтығыс, әлемдік тәжірибе көрсеткендей, көбінесе халықаралық мемлекетаралық қақтығысқа айналады.

Қазақстан үшін көп ұлтты қоғам ретінде этникалық қақтығыстарға жол бермеу ұлттық саясаттың басты басымдықтарының бірі болып табылады. Тарихи, демографиялық және өзге де себептерге байланысты Қазақстанның ұлттық құрылысы мен егемендігі үшін елдің екі ірі этносы – қазақтар мен орыстар арасындағы қақтығыстың алдын алу маңызды болып табылады. Қазақстан басшылығы үшін мұндай жанжалдың алдын алу қазақстандық қоғам шеңберіндегі қазақтар мен орыстардың ішкі саяси қарым-қатынасы тұрғысынан да, Ресеймен мемлекетаралық қатынастардың сыртқы саясаты тұрғысынан да елдің саяси дамуының бірінші міндеті болып табылады. Басқаша айтқанда, қазақтар мен орыстардың қарым-қатынасы оның дамуының қазіргі кезеңіндегі ұлттық құрылыс үшін де, Қазақстанның егемендігі үшін де бірінші кезектегі маңызға ие.

Тәуелсіздіктің алғашқы күндерінен бастап Қазақстан әлеуметтік әділеттілікті өзінің ұлттық саясатының маңызды қағидаты деп жариялады. Ұлттық құрылыстағы әлеуметтік әділеттілік барлық қазақстандықтардың этникалық тегіне қарамастан инклюзивті азаматтығына, олардың аса маңызды әлеуметтік ресурстарға тең қолжетімділігіне және әлеуметтік теңдіктің басқа да түрлеріне негізделеді. Осының арқасында қоғамда, ең алдымен, елдің басты этностары – қазақтар мен орыстардың қарым-қатынасында тұтастай этносаралық тұрақтылық сақталуда.

Алайда, Қазақстанда суперпрезиденттік режим жағдайында әлеуметтік-экономикалық теңсіздіктің өсуі үшін қолайлы жағдайлар туындады, бұған неопотизм, сыбайлас жемқорлық және басқа да жағымсыз факторлар ықпал етті. Бұл, Президент Тоқаевтың айтуынша, еліміздің бұрынғы президенті Назарбаевқа жақын 162 отбасы Қазақстанның ұлттық байлығының жартысына иелік еткен жағдайға әкелді, бұл әлеуметтік теңсіздіктің әлемдегі ең жоғары деңгейлерінің бірі болуы мүмкін [12].

Қазақстандық қоғамдағы терең әлеуметтік теңсіздіктің себептерін еңсеруге тырысып, Тоқаев суперпрезиденттік режимге және олигархиялық капитализмге қарсы күш-жігер жұмсады. 2022 жылдың наурызында Тоқаев қоғамға Қазақстанның саяси жүйесін суперпрезиденттік режимді еңсеру бағытында реформалауға бағытталған шаралар пакетін ұсынды. Бұл ұсыныстар 2022 жылғы 5 маусымда референдумда қабылдануы тиіс ҚР Конституциясына түзетулер нысанына ие болды. 2022 жылдың мамырында Түркияға сапары кезінде Тоқаев Түркия және Қазақстан бизнес өкілдерімен кездесуде мәлімдегендей: «5 маусымда елімізде жалпыхалықтық референдум өтеді. Түзетулер Конституцияның 33-бабына енгізілді. Менің мақсатым – халқыма көбірек еркіндік беру, демократия мен заңның үстемдігін нығайту. Мені президент ретінде ешқандай артықшылықтар мен жеңілдіктер қызықтырмайды. Мен оны қабылдамаймын,» – деп мәлімдеді [13].

Қазақстанның саяси жүйесін демократияландыру суперпрезиденттік режим мен олигархиялық жүйе жағдайында қалыптасқан терең

әлеуметтік теңсіздікті еңсеру үшін жағдай жасайды. Бұл туралы Мемлекет басшысы 2022 жылғы 1 қыркүйектегі Қазақстан халқына жолдауында мәлімдегендей: «Ұлттық байлықты әділ бөлу және әрбір азаматқа тең мүмкіндіктер беру – біздің реформаларымыздың басты мақсаты» [9].

2022 жылғы 5 маусымда қабылданған ҚР Конституциясына енгізілген түзетулер жаңа саяси режимді қалыптастыруға бағытталған, оның басты мақсаты әлеуметтік теңсіздікпен олигархиялық жүйені қолдау емес, әлеуметтік теңдік пен әлеуметтік әділеттілікті нығайту болады. Әлемдік тәжірибе көрсеткендей, әлеуметтік әділеттілікті бекітудің басты мақсаты болып табылатын саяси жүйе әлеуметтік теңсіздікті жеңе алмайтын және оны қорғай алмайтын саяси режимге қарағанда төзімді және тұрақты.

Әлеуметтік әділеттілік жалақыдағы теңдікті емес, әлеуметтік игіліктер мен ресурстарға қол жеткізудегі теңдікті білдіреді. Осындай әлеуметтік игіліктердің бірі - адамның өзін-өзі танытуына және әлеуметтік биіктерге жетуіне негіз болатын білім. Мұнда білім сапасы маңызды рөл атқарады, өйткені ең үздік білім алған адамның білімі нашар адамға қарағанда артықшылығы бар. Алайда, бүгінде Қазақстанда қаладағы білім ауылға қарағанда айтарлықтай жақсы екенін байқаймыз. Қала мен ауыл арасындағы білім сапасының айырмашылығы көбінесе мектеп инфрақұрылымына байланысты. Осы айырмашылықты еңсеру үшін Президент Тоқаев «Жайлы мектеп» ұлттық жобасына бастамашы болды. Осы жоба бойынша 2025 жылға дейін Қазақстанда заманауи талаптарға жауап беретін 800 мың оқушы орны құрылады. Бұл шара қалалар мен ауылдардағы білім беру инфрақұрылымының сапасы арасындағы айырмашылықты айтарлықтай теңестіруге мүмкіндік береді [9].

Жаңа Қазақстанды саяси реформалау бағдарламасы шеңберінде теңсіздікті еңсеру және әлеуметтік әділеттілікті бекіту мәселелерін шешу тек әлеуметтік-экономикалық маңызға ие емес. Шын мәнінде, суперпрезиденттік режимді жеңу ұлттық құрылыс үшін де үлкен маңызға ие. Бұл жерде қоғамдағы әлеуметтік әділеттіліктің жоғары деңгейі әлеуметтік сенім деңгейін, соның ішінде этносаралық сенімді арттыратынын түсіну маңызды. Ғылыми әдебиеттерде қоғамдағы әр түрлі топтар арасындағы сенім «әлеуметтік капитал» деп аталады. Қоғамдағы сенім деңгейі неғұрлым жоғары болса, оның әлеуметтік капиталы соғұрлым жоғары болады және сол қоғамдағы азаматтық саяси мәдениеттің деңгейі сәйкесінше жоғары болады.

Бүгінгі Қазақстандағы саяси реформа қоғамдағы әлеуметтік капиталды дамытуға ықпал ете отырып, сонымен бірге қазақстандық қоғамдағы әлеуметтік топтар арасындағы, оның ішінде этникалық топтар арасындағы көлденең байланыстардың дамуына ықпал ететін бо-

”  
ҚАЗАҚСТАННЫҢ САЯСИ  
ЖҮЙЕСІН ДЕМОКРАТИЯ-  
ЛАНДЫРУ СУПЕРПРЕ-  
ЗИДЕНТТІК РЕЖИМ МЕН  
ОЛИГАРХИЯЛЫҚ ЖҮЙЕ  
ЖАҒДАЙЫНДА ҚАЛЫПТАС-  
ҚАН ТЕРЕҢ ӘЛЕУМЕТТІК  
ТЕҢСІЗДІКТІ ЕҢСЕРУ ҮШІН  
ЖАҒДАЙ ЖАСАЙДЫ.  
”

лады. Қоғамдағы көлденең әлеуметтік байланыстардың дамуымен азаматтық институттар азаматтық қоғамның ұйымдастырушылық негізі ретінде дамуы керек. Азаматтық институттарды дамытудың арқасында Қазақстанда этносаралық қоғамдастық ретінде азаматтық саяси ұлтты нығайту үшін жағдайлар туындайды. Азаматтық ұлттың дамуы тұрақты этносаралық байланыстар негізінде туындайтын этносаралық сенімнің жеткілікті жоғары деңгейін болжайды, бұл олардың ішіндегі тұйықталуды емес, этникалық шекараларды еңсеруді білдіреді.

Қасым-Жомарт Тоқаев Жаңа Қазақстанды құру идеясын аша отырып, 2022 жылғы 1 қыркүйектегі жолдауында: «Саяси реформалар «Күшті Президент – ықпалды Парламент – есеп беретін Үкімет» формуласымен жүзеге асырылып жатыр. Біз «халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасына сүйене отырып, жалпыұлттық келісімді, билік пен қоғамның әріптестігін нығайтатын боламыз. Біз қоғамға іріткі салуды емес, елді ізгі мақсатқа жұмылдыруды ойлауымыз керек. Әділетті Қазақстан идеясының түпкі мәні – осы» [9].

Осылайша, Қазақстанның саяси жүйесін демократияландыру қоғамда азаматтық ұлттың одан әрі қалыптасуына ықпал етуі тиіс деп айта аламыз. Бұл Қазақстанның барлық этностарының мемлекетпен бірегейлігін нығайтуды, демек, елдің егемендігін нығайтуды білдіреді. Сондықтан мемлекет өз елінің азаматтарына олардың Қазақстандағы бірегейлігі Қазақстан егемендігінің өзегін құрайтын мемлекеттің тәуелсіздігі мен аумақтық тұтастығын қолдаудың кепілі болып табылатынына сенімді бола алады. Мемлекет егемендігі мен ұлттық құрылыстың ажырамас байланысын ескере отырып, Президент Тоқаев атап өткендей: «Біздің алдымызда айрықша міндет тұр. Бұл – еліміздің егемендігін және жеріміздің тұтастығын сақтап қалу. Елдігімізді қорғаудың ең басты жолы – берекелі бірлік. Бұдан басқа жол жоқ. Ел бірлігі қашанда ең басты құндылық саналған. Қазір оның өзектілігі арта түсті. Халқымыз татулық пен тұрақтылыққа ерекше мән берген. Оны бәрінен биік қойған. Біз дәл осы кезде бір жағадан бас, бір жеңнен қол шығара білуіміз керек» [9].

## Қ О Р Ы Т Ы Н Д Ы

Мақалада жүргізілген талдаудың басты қорытындысы – Қазақстанның тарихи дамуының барлық кезеңдерінде аумақ ұлттық құрылыста маңызды рөл атқарды. Кеңестік кезеңде, коммунистік режимнің ұлттық саясаты шеңберінде Қазақстанның автономиялық, содан кейін одақтас республика түріндегі ұлттық мемлекеттілігінің бірінші нысаны пайда болған кезде, онымен бірге республиканың байырғы халқы ретінде қазақтардың тарихи жерлерімен тұспа-тұс келген оның аумағы анықталды. Посткеңестік кезеңде Қазақстан аумағын ұлттық мемлекет ретінде институттандыру ел шекараларын халықаралық тануға және мемлекет құрушы ұлт тұжырымдамасына негізделеді. Ұлттық құрылыста аумақ,

бір жағынан, алғашқы қазақ жері, екінші жағынан, елдің барлық азаматтарының инклюзивті меншігі, азаматтық ұлттың қалыптасу факторы ретінде әрекет етеді. Суперпрезиденттік режим жылдарында пайда болған әлеуметтік теңсіздіктің жоғары деңгейі ұлттық құрылысты қоса алғанда, қазақстандық қоғамның түрлі институттары мен процестеріне теріс әсер етті. Президент Тоқаев бастаған саяси жаңғырту, атап айтқанда, адами капиталды дамыту мәнмәтінде Қазақстан аумағының ашықтығын кеңейту жөніндегі шаралар көп ұлтты қоғамдағы ұлттық құрылысқа оң әсер етуі тиіс.

## ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1. Evans G. and Newnham J. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 1998.
2. Ubiria G. *Soviet Nation-building in Central Asia: The Making of the Kazakh and Uzbek Nations*. London and New York: Routledge, 2016.
3. Brubaker R. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.
4. Столкновения на границе Таджикистана и Кыргызстана: стороны заявили о почти 100 погибших. *BBC News*. Русская служба. 18.09.2022.
5. Тоқаев К. *Независимость превыше всего. Казахстанская правда*, 6 января 2021 г.
6. Kolsto P. *The concept 'rootedness' in the struggle for political power in the former Soviet Union in the 1990s*. In: Cote I., Mitchell M.I., and Toft M.D. (eds.). *People Changing Places. New Perspectives on Demography, Migration, Conflict, and the State*. London and New York, Routledge, pp. 107-127.
7. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана». 02.09.2019. – URL: [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana)
8. Конституция Республики Казахстан. Официальное издание. Алматы, 2022.
9. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество». 01.09.2022. – URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>
10. Smith, A.D. *National Identity*. Reno and Las Vegas: University of Nevada Press, 1991.
11. Geertz C. *Primordial Ties*. In: Hutchinson J. and Smith A.D. (eds.). *Ethnicity*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1996, pp. 40-45.
12. Тоқаев заявил, что «разрыв между богатыми и бедными» привел к массовым протестам. Радио «Азаттық», 21.01.2022. – URL: <https://rus.azattyq.org/a/31665238.html>
13. Тоқаев: Моя цель – дать больше свободы моему народу, укрепить демократию. *Zakon.kz*. 11.05.2022. – URL: <https://www.zakon.kz/6014054-tokaev-turtsiia-vazhnyi-strategicheskii-partner-kazahstana.html>

# ӘЛЕУМЕТТІК САЯСАТ «ЖАҢА ҚАЗАҚСТАН» ПАРАДИГМАСЫНЫҢ ЕРЕЖЕЛЕРІ МӘНМӘТІНІНДЕ:

## ҰЛТТЫҚ ЕРЕКШЕЛІКТІҢ ГЕНЕЗИСІ ЖӘНЕ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ТӘЖІРИБЕ



### Ләзат Нұрқатова

Қазақстандық қоғамдық даму институтының Стратегиялық талдау тобының жетекшісі, әлеуметтану ғылымдарының докторы, профессор, ҚР ҰҒА корреспондент-мүшесі, «Болашақ» халықаралық бағдарламасының стипендиаты. Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университетінің экономика және бизнес факультетінің «Әлеуметтанушы, әлеуметтану оқытушысы» мамандығы бойынша бітірген.

27 жылдан астам уақыт бойы Л.Т. Нұрқатова Қазақстанда әлеуметтану ғылымын дамытумен айналысады. 150-ден астам ғылыми жұмыстардың, оның ішінде 5 монография, 3 оқулық және оқу құралдарының, нөлдік емес импакт-факторы бар журналдарда 5 жарияланымның авторы. Л.Т. Нұрқатованың ғылыми мектебі әлеуметтану ғылымы - «Әлеуметтік құрылым, әлеуметтік институттар мен процестер» бағытында ұсынылған. Оның басшылығымен әлеуметтану ғылымдарының 4 кандидаты және әлеуметтік жұмыс бойынша 5 PhD докторы қорғалды. Ғылыми зерттеулердің негізгі бағыттары: әлеуметтік саясаттың әлеуметтануы, өмірлік қиын жағдайға тап болған адамдарды сүйемелдеу технологиясы.



### Элина Ванхемпинг

Скандинавия академиялық ұтқырлық институтының ректоры, әлеуметтік ғылымдар саласындағы PhD, профессор, Еуропалық әлеуметтік саясат қауымдастығының мүшесі, бизнес-жаттықтырушы, білім беру және әлеуметтік қорғау саласындағы халықаралық сарапшы, «Үздіксіз білім беру: 21 ғасыр» журналының редакциялық алқасының мүшесі, «Иматон» практикалық психология институтының оқытушысы; әлеуметтік саясат, білім беру, психологиялық қауіпсіздік мәселелері бойынша 200-ге жуық жарияланымның авторы; «Болашақ стратегиялары: білім берудегі әлеуметтік инвестициялар» және «Z буынының білім берудегі инновациялық тәжірибелер мен азаматтық бастамалар» (Финляндия, Сейнайоки қ.) кітаптарының авторы.





### Медет Құдабеков

*Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университетінің әлеуметтану кафедрасының аға оқытушысы.*

*2018-2021 жылдары «Әлеуметтану» мамандығы бойынша докторантура бағдарламасында оқыды, зерттеу тақырыбы: «Әлеуметтік қызмет көрсету жүйесін жаңғырту шеңберінде әлеуметтік жұмысты кадрлық қамтамасыз ету».*

*2021 жылдан – қазіргі уақытқа дейін – SOLID халықаралық шәкіртақы бағдарламасының докторанты (Әлеуметтік жұмыс және нашақорлықты емдеу үшін даму саласындағы ынтымақтастықта ҮЕҰ нығайту), зерттеудің негізгі тақырыбы: Франкфурт қолданбалы ғылымдар университетімен (Германия) және Л.Н. Гумилев атындағы уразия ұлттық университетімен бірлесіп «Нашақорлықты емдеу саласындағы әлеуметтік жұмыс және ҮЕҰ».*

*Әлеуметтік жаңғырту және қоғамның әл-ауқаты жөніндегі ғылыми басылымдарда 3-тен астам ғылыми мақала, оның ішінде Scopus базасында 1 мақала жариялады, Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігі жанындағы «Әлеуметтік жұмыс жөніндегі ұлттық ресурстық орталық» жобалық кеңсесінде ұлттық сарапшы болып жұмыс істеді.*

## АҢДАТПА

Бұл мақалада тәуелсіз Қазақстан тарихындағы әлеуметтік саясатты трансформациялаудың негізгі кезеңдерін талдау ұсынылған. Авторлар әлеуметтік саясатты жүзеге асыру құралдарының бірі ретінде елдегі әлеуметтік жұмыс институтының қалыптасу ерекшеліктерін зерттейді. Оны реформалаудың әр түрлі кезеңдеріндегі әлеуметтік саясат модельдерінің трансформациялық өзгерістерін салыстырмалы талдау нәтижелері келтірілген.

Мақалада Финляндиядағы саяси реформалар барысында әлеуметтік қорғау жүйесінің трансформациялық генезисінің халықаралық салыстыруы ерекше орын алады. Қазақстандық әлеуметтік жұмыс саласында және жалпы әлеуметтік саясат саласында қолдануға қатысты кейбір аспектілер қарастырылды.

Талдамалық материал кабинеттік зерттеу (Desk Research) нәтижелері бойынша құрылған. Сондай-ақ, мақалада әлеуметтік жүйені реформалаудың алғышарттарына кешенді контент-талдау жүргізілді және қазақстандықтардың өмір сүру деңгейі мен сапасын арттыруға жүзеге асырылған және күтілетін өзгерістерге ықпал етудің негізгі көрсеткіштері зерттелді.

## ТҮЙІНДІ СӨЗДЕР

әлеуметтік саясат, әлеуметтік қамсыздандыру, зейнетақымен қамсыздандыру, әлеуметтік сақтандыру, әлеуметтік жұмыс

## КІРІСПЕ

Жаһанданудың, әлемдік экономикалық және қаржылық дағдарыстардың, қоршаған ортаның жаһандық өзгерістерінің әсерінен әлемде өсіп келе жатқан теңсіздікті, төтенше кедейлікті, адамның негізгі құқықтарын иеліктен шығаруды және жоққа шығаруды анықтайтын құрылымсыз әлеуметтік өзгерістер орын алуда. [1].



Жаһандық әлемдегі бұл үрдістер өздерінің тұрақты өршуінің ұзақ тарихына ие, оның ішінде оларды барынша жою жөніндегі халықаралық және ұлттық бастамалардың кең ауқымы бар.

Өз азаматтарының әлеуметтік әл-ауқаты саласындағы мемлекеттік саясаттың жетекші стратегиялары мен тактикалары әлеуметтік саясаттың күн тәртібіне шоғырланған. Әлеуметтік саясат пен қоғамды трансформациялау және жаңғырту мәселелері дәстүрлі түрде көптеген мемлекеттердің күн тәртібінде стратегиялық маңызды деп жарияланды.

Қазақстанның егеменді даму жылдарындағы әлеуметтік саясат шаралары шеңберінде декларацияланатын және жүзеге асырылған генезисін қарастырайық. Қазақстан Республикасы тәуелсіздігінің отыз жылы ішінде елдегі әлеуметтік саясат мемлекетте жүргізіліп жатқан саяси өзгерістерге сәйкес кезең-кезеңімен өзгеріп, жетілдірілгенін атап өткен жөн.

Қазіргі уақытта «Жаңа Қазақстан» саяси қайта құрулар мен реформалардың жаңа парадигмасы әлеуметтік саясатты жаңартудың шұғыл қажеттілігін стратегиялық тұрғыдан өзектендіреді. Мұндай өзгерістер халықтың өз өмірінің деңгейі мен сапасын түбегейлі арттыру бөлігінде жинақталған күтулеріне байланысты қажет, бұған қоғамдық және мемлекеттік ресурстарды әділ бөлудің жаңартылған әлеуметтік тетіктері ықпал ете алады және ықпал етуі тиіс.

### ЗЕРТТЕУ ӘДІСТЕМЕСІ

Бұл талдамалық материал кабинеттік зерттеу (Desk Research) әдісін қолдану негізінде алынды, оның барысында ҚР Стратегиялық жоспарлау және реформалар агенттігінің Ұлттық статистика бюросының, ҚР ӘМ «Қазақстан Республикасының заңнама және құқықтық ақпарат институты» ШЖҚ РМК «Әділет» ҚР нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесінің дерекқорлары талданды. Осы мақалада айтылған зерттеу нәтижелері статистикалық талдау әдісін, компаративті талдау әдісін, мазмұнды талдау әдісін қолдану негізінде алынды. Авторлар таңдаған әдіснамалық желінің пәндік-мақсатты бағыты жалпы елдегі жүйелі саяси қайта құрулардың міндеттерімен белгіленетін әлеуметтік саясат саласындағы реформаларға негізделген трансформацияларды талдауға бағытталған.

## ЗЕРТТЕУ НӘТИЖЕЛЕРІ ЖӘНЕ ТАЛҚЫЛАУ

**Қазақстандық әлеуметтік саясат саласындағы трансформацияларды кезеңдеу.** Ресми мемлекеттік құжаттарда да, ғылыми-сараптамалық қоғамдастықта да тіркелген ел дамуының ретроспективасының талдамалық бэкграунды 90-жылдардың аяғынан бастап Қазақстанның қарқынды реформалануының жаңа кезеңі басталды деген тұжырымды айқындауда бірауыздан қабылданады.

Реформалардың басталуының осы кезеңінің хронологиялық шеңберін және олардың қазақстандықтардың әлеуметтік күнделікті өміріндегі практикалық іске асырылуын біз 90-жылдардың аяғынан бастап 2003 жылға дейін айқындаймыз.

Келесі кезең өзінің уақыт хронометражын Қазақстан Республикасы Президентінің 2004 жылғы 19 наурыздағы Қазақстан халқына Жолдауынан бастап есептейді.

1990-шы жылдардың аяғынан 2003-ші жылдарды қоса алғанда, әлеуметтік саланы қайта құрудың бірінші кезеңі елде жарияланған нарықтық экономика қағидаттарына үйлесімді сәйкес келетін әлеуметтік саясатқа тұжырымдамалық тәсілдерді әзірлеуге бағытталды.

Нарықтық қатынастарда, ең алдымен, мемлекет пен қоғам алдында әлеуметтік өзгерістердің экономикалық құрауышын анықтау мәселесі туындады. [2]

Дәл осы кезеңнен бастап Қазақстан посткеңестік мемлекеттер арасында алғашқылардың бірі болып ел Конституциясымен бекітілген әлеуметтік мемлекет қағидаттарын іс жүзінде енгізуге көшті.

«Қазақстанның 2030 жылға дейінгі даму стратегиясында» стратегиялық басымдықтар қатарында халықтың әл-ауқатының едәуір деңгейіне қол жеткізу және кәсіби мемлекет құру жарияланды. Сол жылдары елде әлеуметтік саясатты жүргізудегі тәсілдерді нақтылауға, оны ізгілендіруге және халықаралық құқықтық стандарттарға жақындатуға бағытталған реформалар жалғасты [3].

1990 жылдардың аяғы мен 2000 жылдардың басынан бастап Қазақстанда әлеуметтік даму экономикалық реформалар мен елдің стратегиялық дамуының негізгі өлшемдерінің бірі болып танылды.

Экономикалық бағдарламалардың тиімділігін зерттеу, мемлекеттің прогрессивті даму тетіктерін әзірлеу, саяси стратегияларды әзірлеу, Қазақстанның ұлттық қауіпсіздігін күшейту жөніндегі ұсынымдарды әзірлеу БҰҰ даму бағдарламалары ұсынған және қазіргі уақытта әлемдік практикада кеңінен таралған «адами даму» тұжырымдамасының негізін құрайтын әлеуметтік көрсеткіштерді ескере отырып жүргізіледі [3].

**БАҒДАРЛАМАНЫҢ НЕГІЗГІ МІНДЕТТЕРІ ИНФЛЯЦИЯНЫҢ ЖЫЛДЫҚ ҚАРҚЫНЫН ТӨМЕНДЕТУ, НАҚТЫ ОРТАША ЖАЛАҚЫНЫҢ ӨСУІН ҚАМТАМАСЫЗ ЕТУ, ХАЛЫҚТЫҢ ӘЛЕУМЕТТІК ҚОРҒАЛМАҒАН ТОПТАРЫН АТАУЛЫ ТҮРДЕ ҚОЛДАУДЫ КҮШЕЙТУ, ҚАРЖЫ СЕКТОРЫ МЕН КӘСІПОРЫНДАРДЫ РЕФОРМАЛАУ БОЛДЫ.**

Өткен ғасырдың 90-шы жылдарының ортасында Қазақстан экономикалық өзгерістердің жаңа кезеңін іске асыра бастады. 1995 жылы халықтың өмір сүру деңгейінің өсуі саласында қол жеткізілген нәтижелерді бекіту мақсатында Үкімет 1996-1998 жылдарға арналған реформаларды тереңдету жөніндегі Үкіметтің іс-қимыл бағдарламасын бекітеді [4]. Бағдарламаның негізгі міндеттері инфляцияның жылдық қарқынын төмендету, нақты орташа жалақының өсуін қамтамасыз ету, халықтың әлеуметтік қорғалмаған топтарын атаулы түрде қолдауды күшейту, қаржы секторы мен кәсіпорындарды реформалау болды.

Реформалардың бірінші кезеңінде әлеуметтік саясат саласындағы реформаларды тереңдету идеясы әлеуметтік қорғау жүйесінің тиімділігін арттырумен байланысты болды. Бұған әлеуметтік қорғау мен әлеуметтік қызметтердің экономикалық шараларының атаулылығын күшейту, ең төменгі табыс пен әлеуметтік жеңілдіктерге қатысты орта мерзімді көрсеткіштерді белгілеу ықпал етуі тиіс еді. Әр түрлі деңгейдегі мемлекеттік басқару органдары арасында міндеттер мен қаржылық міндеттемелерді нақты бөлуге қол жеткізу және халыққа әлеуметтік қызметтер көрсету жөніндегі функцияларды кәсіпорындардан жергілікті атқарушы органдардың қарамағына дәйекті беру туралы міндеттер қойылды.

Сол кездегі экономикалық жағдайда зейнетақымен қамсыздандыру саласында, әлеуметтік жеңілдіктер мен жәрдемақылар төлеу саласында ұтымды құрылымдау қажеттілігі ерекше өзектілікке ие болды.

Орта мерзімді кезеңде жетім балаларға, ақыл-есі кем балаларға, қарттар мен мүгедектерге арналған мамандандырылған мекемелерді бюджеттік қаржыландыру сақталды. Мұнда келтірілген әлеуметтік қызметтің мақсатты топтарының тұжырымдамалары қолданыстағы нормативтік-құқықтық құжаттарда бекітілген сол жылдардағы кәсіби глоссарийге сәйкес алынғанына назар аудару керек.

Алдағы жылдарға арналған кірістер саясатының маңызды элементі, ең алдымен, жалақы қорына әлеуметтік салықтың бірыңғай мөлшерлемесін енгізуге, зейнетақыны халықтың кедей топтарына бағыттауға, ерікті зейнетақы қорларын дамытуға бағытталған зейнетақы жүйесін реформалау деп аталды.

1998 жылдан тыс зейнеткерлікке шығу көзделген болашақ зейнеткерлерді зейнетақымен қамсыздандыру міндетті және ерікті зейнетақымен қамсыздандыру қағидаттарына және зейнетақы мөлшері негізінен төленген жарналар сомасымен және оларды төлеудің уақыттық кезеңімен айқындалатын сақтандыру жарналарын дербестендірілген есепке алу жүйесіне негізделді.

Мемлекеттік әлеуметтік қолдауға мұқтаждарды анықтау критерийі ретінде күнкөріс минимумын пайдалана отырып, ҚР Үкіметі 1997 жылы атаулы әлеуметтік көмек көрсетудің жаңа тетігін әзірледі.

Міндетті әлеуметтік сақтандыру қағидатын өзгерту бойынша жұмысты бастау көзделді. Бұл еңбекке қабілетті халықты әлеуметтік қамсыз-

дандыру жөніндегі ауырлық орталығын кәсіпорындардан жұмысшылардың өздеріне ауыстыруды көздеді.

Осыған байланысты, 1996 жылы тиісті нормативтік-құқықтық құжаттарды әзірлеу және жекелеген облыстарда, қалаларда, аудандарда және кәсіпорындарда міндетті әлеуметтік сақтандырудың реформаланған жүйесін енгізуді бастау көзделді.

**Әлеуметтік саясаттың мақсаты әлеуметтік қамсыздандырудың үш деңгейлі жүйесін құру қажеттілігі және мемлекеттік әлеуметтік стандарттар жүйесін халықаралық стандарттарға кезең-кезеңімен жақындату болып табылады.**

Қарттарға арналған интернат-үйлер туралы ереже заң бойынша оларды асырауға міндетті туыстары төлейтін төлем мөлшерін анықтау тұрғысынан қайта қаралды.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің реформаларды тереңдету жөніндегі 1996-1997 жылдарға арналған іс-қимыл бағдарламасын орындау мақсатында Қазақстан Республикасында зейнетақымен қамсыздандыру жүйесін реформалау тұжырымдамасы қабылданды [5].

1995 жылы Қазақстанның қолданыстағы зейнетақы жүйесін реформалаудың негізгі бағыттары азаматтарды зейнетақымен қамсыздандырудың мемлекеттік монополиясынан кету, жұмыс беруші мен қызметкердің зейнетақы аударымдарындағы дербес жауапкершілігін арттыру, нарықтық экономика жағдайында зейнетақы жүйесінің тұрақты жұмысына қол жеткізу, жалпы ҚР халқының өмір сүру деңгейін арттыру болды.

Әлеуметтік саясат саласындағы трансформацияның екінші кезеңі Қазақстан Республикасы Президентінің 2004 жылғы 19 наурыздағы «Бәсекеге қабілетті Қазақстан үшін, бәсекеге қабілетті экономика үшін, бәсекеге қабілетті халық үшін» атты Қазақстан халқына Жолдауынан басталады және 2004 жылдың соңына қарай Үкімет «Қазақстан Республикасындағы әлеуметтік реформаларды одан әрі тереңдетудің 2005-2007 жылдарға арналған бағдарламасын» бекітеді [6].

Әлеуметтік саясатты трансформациялаудың екінші кезеңі қаржылық тұрақтылықты нығайту және мемлекет, жұмыс беруші және қызметкердің өзі арасында азаматтың әлеуметтік қамсыздандырылуы мен қорғалуы үшін жауапкершілікті біркелкі бөлу міндеттерін жариялаумен сипатталады.

Әлеуметтік саясаттың мақсаты әлеуметтік қамсыздандырудың үш деңгейлі жүйесін құру қажеттілігі және мемлекеттік әлеуметтік стан-

дарттар жүйесін халықаралық стандарттарға кезең-кезеңімен жақындату болып табылады.

Әлеуметтік саясатты трансформациялаудың екінші кезеңінің негізгі нәтижелері негізгі әлеуметтік тәуекелдерді әлеуметтік сақтандыруды дамыту болды, оған кәріліктің басталуы, еңбекке қабілеттіліктің жоғалуы, асыраушысынан айырылу, жұмысынан айырылу кірді.

Сондай-ақ, екінші кезеңнің нәтижелері ретінде кедейлікті төмендету факторын қоса алғанда, әлеуметтік көмекті ұйымдастыруды жетілдіру; әлеуметтік қызметтердің қолжетімділігін кеңейту және сапасын арттыру; мүгедектерді әлеуметтік оңалтуды жетілдіру; ақпараттық қамтамасыз етуді және әлеуметтік статистиканы жетілдіру; әлеуметтік қамсыздандыру жүйесі мамандарын даярлауды және олардың біліктілігін арттыруды қамтамасыз ету деп атаған жөн. Әлеуметтік саясаттың өңірлік аспектілерін іске асыру үшін жергілікті атқарушы органдардың жауапкершілігін арттыруға бағытталған бастамалар ерекше орын алды.

Осылайша, реформалаудың екінші кезеңінде қазақстандық әлеуметтік трансформацияларды стратегиялық жоспарлаудың нысаналы бағдарлары мемлекеттік бюджет қаражаты, жұмыс берушінің және/немесе қызметкерлердің міндетті және ерікті жарналары, халықты әлеуметтік қамсыздандырумен қамтуды кеңейту; кедейлік деңгейін төмендету; еңбек жағдайлары мен қауіпсіздігін жақсарту; көлеңкелі жұмыспен қамтуды қысқарту; жұмыссыздық деңгейін төмендету; көрсетілетін әлеуметтік қызметтердің сапасын арттыру; әлеуметтік тәуекелдерді сақтандыруды және сақтандыру нарығын дамыту; әлеуметтік қамсыздандыру жүйесінде әлеуметтік төлемдер мен аударымдарды есепке алу мен бақылаудың бірыңғай дербестендірілген жүйесін құру есебінен халықты әлеуметтік қамсыздандыру деңгейінің жоғарылауымен байланысты болды.

**2010-шы жылдардағы ҚР әлеуметтік қорғаудың нормативтік-құқықтық базасының ерекшеліктері.** Қазақстанның 2010-шы жылдардағы әлеуметтік саласының өзгеруін реттейтін нормативтік-құқықтық базаға келетін болсақ, мұнда әлеуметтік қамсыздандыру саласындағы қатынастарды жетілдіруге бағытталған заңдарды қабылдау ерекше орын алады.

Оларды атап өтейік. «Халықтың көші-қоны туралы» (2011 жыл), «Қазақстан Республикасында зейнетақымен қамсыздандыру туралы» (2013 жыл), «Кәсіптік одақтар туралы» (2014 жыл), «Ең төменгі әлеуметтік стандарттар және олардың кепілдіктері туралы» (2015 жыл), «Халықты жұмыспен қамту туралы» (2016 жыл), «Міндетті әлеуметтік әлеуметтік сақтандыру туралы» (2019 жыл), «Ардагерлер туралы» (2020 жыл). Осы кезеңде атаулы әлеуметтік көмек көрсету бөлігінде түзетулер кешені қабылданғанын атап өткен жөн. [7]

ҚР әлеуметтік қамсыздандыру саласы көптеген заңнамалық құжаттармен, оның ішінде 17 заңмен, 100-ден астам заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілермен реттелетінін ерекше атап өту қажет.

ҚР әлеуметтік заңнамасында бекітілген ережелердің осындай үлкен көлемі мен белгілі бір бытыраңқылығы оны реттеудің нормативтік-құқықтық аппаратын көлемді етеді, бұл ондағы қайшылықтар мен олқылықтардың болуына әкеледі. Қазақстандық әлеуметтік заңнаманың осындай айрықша ерекшеліктері оны практикалық тиімді құқық қолдануда қиындық туғызады. Бұл мән-жайлар ҚР әлеуметтік саласын реттейтін нормативтік-құқықтық аппаратты оңтайландыру мен қайта қараудың өзекті міндетін айқындайды.

2011 жылдан бастап қазіргі уақытқа дейін ҚР әлеуметтік саясатының даму ерекшеліктерін талдау әлеуметтік қамсыздандыру жүйесін жетілдіру мәселелеріне тұрақты назар аудару фактісін анықтайды.

Осылайша, еңбек және жұмыспен қамту саласындағы саясатта еңбек қатынастарының түбегейлі жаңа моделін қалыптастыру мақсатында негізгі міндеттер жалпыға ортақ еңбек қоғамын құрумен байланысты болды [8]. Мұндай модель шеңберінде нәтижелі жұмыспен қамту, жоғары еңбек өнімділігі және инклюзивті экономикалық өсу болжанады.

Әлеуметтік саясат өзінің толық мазмұнында әлеуметтік топтардың интеграциясын мақсат ететінін атап өткен жөн. Бұл жалпыазаматтық сәйкестендіруді құруды, мемлекеттік органдар аппаратының жұмыс істеуін ұтымды етуді және қоғамның ұлт істеріне, мемлекет істеріне неғұрлым белсенді қатысуын білдіреді [2] [9]. Осы бағыттағы шешуші рөлді қазіргі уақытта негізгі ережелерді пысықтау жүргізіліп жатқан Қазақстан Республикасының Әлеуметтік кодексі атқара алады және атқаруы тиіс.

Әлеуметтік-экономикалық қолайсыздықтың тиімді алдын алу мақсатында Қазақстан Үкіметі көптеген жылдар бойы ең төменгі тұтыну себетінің құнын арттыруға сәйкес ең төменгі еңбекақы мен зейнетақы мөлшерін көтерді.

Әлеуметтік саясаттың стратегиялық миссиясы – ел Үкіметі халықты әлеуметтік қолдау бойынша жүзеге асыратын барлық шаралар кешені халықтың тұрақты әлеуметтік әл-ауқатына және жаңа әлеуметтік проблемалардың туындауының алдын алуға ықпал етуі тиіс. [9].

Әлеуметтік реформалар барысында үздік халықаралық тәжірибеге назар аударылды. Бірақ, ресми құжаттарда атап өтілгендей, реформа процесі әрқашан әлеуметтік қорғаудың қолданыстағы саласындағы кемшіліктер мен проблемаларды жоюға бағытталған. Осы мақсатта Финляндиядағы әлеуметтік қорғау жүйесін реформалау тәжірибесіне жүгінейік.

***Финляндия премьер-министрі кабинетінің әлеуметтік қорғау жүйесін реформалау бөлігіндегі ресми риторикасын контент-талдау.*** Бұл гүлденген Солтүстік Еуропа елінде соңғы жылдары халыққа әлеуметтік қызмет көрсету және әлеуметтік қамсыздандыру жүйесі реформалануда.

Юха Сиппиль үкіметі жариялаған финдік әлеуметтік саясат саласындағы саяси реформалар мен трансформациялар Финляндия пре-



мьер-министрі Санна Мариннің 2019 жылдың желтоқсанында қызметіне кіріскен кабинетінің бастамаларында олардың сабақтастығы тұрғысынан екіұшты түрде өзгерді.

Әлеуметтік қамсыздандыру жүйесін реформалау бөлігінде фин үкіметінің мемлекеттік ақпараттық порталдарында айтылған қазіргі заманғы ресми риторика Финляндияның әлеуметтік қамсыздандыру жүйесін реформалауда әлеуметтік әділеттілік пен әлеуметтік тәуекелдер жағдайында күнкөріс құралдарын қамтамасыз ету басты орын алады деген тезистің айналасында шоғырланған.

Финдік мемлекеттік бағдарламалық құжаттарда әлеуметтік қамсыздандыру адамның толыққанды өмір сүруіне мүмкіндік беретін, оның бостандығы мен инклюзивтілігін кеңейтетін, жалпы қоғамға толыққанды және ұзақ уақыт қызмет ете алатын болашаққа стратегиялық инвестициялар болып табылатындығы атап көрсетілген.

Үкіметтің ең жоғары деңгейінде Финляндияның әлеуметтік қамсыздандыру реформасында әлеуметтік әділеттілік пен әлеуметтік тәуекелдер жағдайында өмір сүруді қамтамасыз ету басты орын алатындығы атап өтілді. Атап айтқанда, әлеуметтік қорғау жүйесінің сенімділігін, толықтығын және түсінігін арттыру өте маңызды.

Финляндия премьер-министрі кабинетінің ресми құжаттарында Финляндияның әлеуметтік қамсыздандыру жүйесін жаңа реформалау қажеттілігінің себептері ретінде төмендегілер аталған.

Біріншіден, жалпы еңбек саласының өзгеруі әлеуметтік қамсыздандыру мен жүйенің жұмысында қолданылатын анықтамаларға қарсы тұрады.



Екіншіден, қызметтер мен жеңілдіктер бұрын әр түрлі қарқынмен және әдетте жеке әзірленді. Бірақ қазір олардың функционалдығы адамдардың қажеттіліктерін қанағаттандыру үшін жетілдірілуі керек.

Үшіншіден, Финляндияның қолданыстағы әлеуметтік қорғау жүйесінде, ресми дереккөздерде айтылғандай, қолдауды қажет ететін адам әрдайым уақтылы кездеспейді және оған қажетті қызмет немесе жәрдемақы ала алмауы мүмкін. Ең нашар жағдайда, ол мүлдем қолдаусыз қалады.

Төртіншіден, базалық қауіпсіздіктің төмен деңгейі және финдік әлеуметтік қамсыздандыру жүйесінің күрделілігі кірістерді қолдаудың рөлін арттырды. Бастапқыда төтенше және қысқа мерзімді тіршілікті қолдау ретінде ойластырылған, сайып келгенде, негізгі қолдауға ұзақ мерзімді қосымша болды.

Финдік әлеуметтік қамсыздандыру жүйесі, премьер-министр С. Марин кабинетінің ресми құжатында көрсетілгендей, күрделі және түсіну қиын.

Фрагменттік пен болжамсыздық өмірлік жағдайлардың өзгергіштігі мен көптігіне байланысты және салалық шекараларды кесіп өту кезінде күшейеді. Әл-ауқат мемлекетінің тұрақтылығы халықтың жоғары жұмыспен қамтылуын талап ететіні ерекше атап өтілді.

Сондықтан үкімет кешенді зерттеу жобалары шеңберінде алынған нәтижелер мен ұсыныстарды пайдаланатын әлеуметтік қамсыздандыру реформасын іске қосады.

Финляндиядағы әлеуметтік саланы реформалау парламенттік комитеттің ауқымды зерттеулері негізінде дайындалды. Дайындық әр түрлі салалардың тәжірибесін қолдана отырып, әкімшілік және кең көлемде жүзеге асырылады.

Парламенттік комитет базалық қамтамасыз етумен, кірістерді қамтамасыз етумен, кірістерді қолдаумен және олардың арасындағы байланыс пен қаржыландырумен, қызметтерді жәрдемақылармен үйлестіруді жақсартумен айналысады. Жұмыста қолданыстағы жүйеде тиісті назарсыз қалатын арнайы топтар ескерілуі керек.

Айта кету керек, комитет қарттық бойынша зейнетақы мәселелерімен айналыспайды. Бұл – басқа органның өкілеттіктері. Комитеттің жұмысы ұзақ мерзімді перспективада әлеуметтік қамсыздандыруды құрылымдық және функционалдық дамытуға бағытталған. Ол үшін екі парламенттік мерзімге жол картасы мен аралық мақсаттар жасалады, оларға қазіргі билік жауап беруге уақыт алады [10].

Финдік әлеуметтік қамсыздандыру жүйесін реформалаудың мақсаты – өзгермелі өмірлік жағдайларда жұмыс пен әлеуметтік қамсыздандыруды үйлестіруге мүмкіндік беретін қазіргі адам тұрғысынан қарағанда анағұрлым айқын және функционалды жүйе.

**ФИНДІК ӘЛЕУМЕТТІК ҚАМСЫЗДАНДЫРУ ЖҮЙЕСІ, ПРЕМЬЕР-МИНИСТР С. МАРИН КАБИНЕТІНІҢ РЕСМИ ҚҰЖАТЫНДА КӨРСЕТІЛГЕНДЕЙ, КҮРДЕЛІ ЖӘНЕ ТҮСІНУ ҚИЫН.**



Қазіргі Финляндиядағы әлеуметтік қамсыздандыру адамдардың әлеуметтік қатысуы мен өзектілігінің қажеттіліктерін қанағаттандыруға, сондай-ақ жұмыспен қамтуды, кәсіпкерлікті, белсенділікті, тәуелсіздікті қолдауға және барлық жағдайларда өмір бойы білім алуға үлес қосуы керек.

Финляндияның жаңа реформасының мақсаты – жұмысты орындау қазіргіден гөрі тиімдірек және адамның қолында нақты болжамды табыс сомасын сақтау.

Әлеуметтік қамсыздандыру өмірдің әр түрлі кезеңдеріндегі адамдардың болжамды қауіпсіздігіне және қажетсіз үзілістер мен әкімшілік кедергілерсіз өмірлік жағдайлардың өзгеруіне кепілдік беруі керек. Парламенттік комитет бір деңгейдегі негізгі әлеуметтік төлемдер туралы заңнаманы біріздендіру үшін қажетті шараларды зерттейді және дайындайды. Бұл тұрғыда реформа шеңберінде басқа да субсидиялар, атап айтқанда, оқуға байланысты субсидиялар қарастырылады. Табысқа негізделген жәрдемақылардың анықтамасы сәйкестендіріледі.

Финдік әлеуметтік сала реформасы әлеуметтік қамсыздандыруға қатысты жеңілдіктер мен қызметтердің (мысалы, жұмыспен қамту, білім беру және денсаулық сақтау, оңалту, қарыздар бойынша консультация беру және әлеуметтік жұмыс) жақсы интеграциясын және әлеуметтік қамсыздандырудың басқа түрлерімен икемді әрі уақтылы байланысын қамтамасыз етеді. Пайдасына қарамастан қажетті қызметті алу мүмкін болуы керек.

Реформа жеке құқықтар мен міндеттердің тепе-теңдігін сақтайды, осылайша ол мемлекеттік қаржы мен жұмыспен қамтуды жақсартуға сәйкес келеді. Негізгі қамтамасыз етуден басқа, қажеттілікке негізделген субсидиялар да қажет.

Әлеуметтік қамсыздандыру Конституцияға сәйкес күнкөріс пен күтімді қамтамасыз етудің негізгі міндеттемелері үшін жауап беруі керек. Реформа базалық қауіпсіздік деңгейін төмендетпей жүзеге асырылады және кірістерді ұзақ мерзімді қолдау қажеттілігін төмендетуге бағытталған. Цифрландыру әлеуметтік қамсыздандыруды адамдарға түсінікті және қолжетімді етеді. Клиент тіліндегі қызметтердің тілдік құқықтары мен қолжетімділігінің іске асырылуына ерекше назар аударылады.

Жалпы тұрғын үйді қолдауға айтарлықтай көңіл бөлінеді, бірақ жеке бағытта. Қолдаудың басқа жеңілдіктерге әсері ескеріледі. Жалпы негізгі қауіпсіздік шеңберінде фин азаматтарына тұрғын үй қолдауы барлығына қолжетімді және жеткілікті сапалы баспана беруі тиіс. Қолдауды жұмысқа ынталандыру жақсаратындай етіп дамыту керек. Парламенттік комитет жалпы тұрғын үй жәрдемақысын басқа жәрдемақылардан бөлек дамыту қажеттіліктерін зерттейді. Тұрғын үйді субсидиялау тұрғын үй саясатымен тығыз байланысты. Нақты сандарды келтірейік.

Фин реформаларының мақсаттарының бірі ретінде қарттардың өмір сүруін қамтамасыз ету және кедейлікті азайту туралы айтылды. Оған жету үшін үкімет ең аз зейнетақыны айына шамамен 50 еуроға таза сомаға көбейту үшін 183 миллион еуро жұмсайды. Бағалау бойынша, өсім шамамен 1000 еуро мөлшерінде ай сайынғы зейнетақыға дейін қолданылады. Көтеру ұлттық зейнетақы және кепілді зейнетақы жүйелері арқылы жүзеге асырылады.

Финляндияда алдағы айларда кәсіби зейнетақы жүйесі шеңберінде ең аз кәсіби зейнетақы алатындардың жағдайын қалай жақсартуға болатындығы туралы үш бағыт бойынша зерттеу басталады. Осы зерттеу аясында кәсіби зейнетақы қорларына аударымдарды көбейтпестен 1400 еуродан аз таза зейнетақыны 100 еуроға көбейту жолдары зерттеледі. Муниципалды және жеке зейнетақы жүйелерін біріктіру зейнетақы жүйелерін бөлу жөніндегі жұмыс тобының ұсыныстары негізінде дайындалады. Финляндияның ресми құжаттарында әртістер мен спортшылардың зейнетақысы қазіргі мөлшерден ұлғайтылатыны көрсетілген. Жоспарланған зерттеу жалпы зейнетақысы кепілдендірілген зейнетақы деңгейінен төмен адамдардың жағдайын нақтылайды. Кәсіби зейнетақы саясатының негізгі мақсаттары тұрақты қаржылық тәуелділік, зейнетақының барабар деңгейі, қаржыландырудың тұрақтылығы және ұрпақтар арасындағы әділеттілік болып табылады. Үкімет кәсіптік зейнетақы заңнамасына үшжақты тәртіппен өзгерістер дайындауда.

Қазіргі заманғы финдік әлеуметтік қорғау реформасының келесі мақсаты – балалы отбасылардың жағдайын жақсарту және жалғызбасты ата-аналар мен көп балалы отбасылардың әл-ауқатын жақсарту. Фин мемлекеті балалары бар аз қамтылған отбасылардың өмір сүру жағдайларын жақсартады. Үкімет балалары бар отбасылардың тұрғын үй жағдайларының дамуын бақылайды және өзінің басқару мерзімі ішінде балалары бар отбасылардағы кедейлік деңгейін төмендету үшін дәйекті

түрде жұмыс істейді және барлық шешім қабылдау процестерінде балаларға әсерін бағалайды.

Жалғызбасты ата-аналарға арналған бала жәрдемақысының өсуі кірісті қолдауға тәуелді отбасылар да бала жәрдемақысының өсуінен пайда көретіндей ұлғаяды. Төртінші және бесінші балаларға арналған балалар жәрдемақысы ұлғайтылды. Асырауға арналған жәрдемақы ұлғайтылады, сондай-ақ оқытуға арналған қамқоршылық жәрдемақы қаржылай күшейтіледі.

Финляндияның әлеуметтік реформаларының үшінші мақсаты теңсіздіктің төмендеуімен байланысты. Іс жүзінде бұл кедейлік пен теңсіздікті азайту Финляндия премьер-министрі Санна Марин кабинетінің барлық үкіметтік шешімдері басшылыққа алатын басты мақсат екенін білдіреді.

Финляндия үкіметі негізгі қауіпсіздікті арттырады. Оқу құралы 2020 жылғы индекске жартылай, содан кейін толық көлемде бекітіледі. Үкімет әрбір бюджет жолына байланысты кедейлік пен теңсіздікті қысқартуға арналған шығыстар шеңберінде жаңа инвестициялардың мүмкіндіктерін бағалайды. Финляндияның үкіметтік құжаттарында еңбек кірісі мен әлеуметтік қамсыздандыруды үйлестіру шаралары ерекше миссияға ие. Атап айтқанда, бұл әлеуметтік қамсыздандыру жүйесіндегі, әсіресе жұмыссыздық бойынша жәрдемақыларға қатысты ақылы жұмысты, кәсіпкерлікті және табыстың басқа түрлерін үйлестіруді жеңілдету туралы.

Финдер жұмыссыздық бойынша шарттық сақтандыруды еңбек практикасында жұмыс уақытын бақылау көзделмеген жұмыспен қамтылғандардың санаттары делдалдықтан шығарылмайтындай етіп реформалайды. Жұмыс уақытының әр түрлі айлық жұмыс ырғағы жұмысшыларға бірдей қолданылуы маңызды. Реформаның мақсаты – табыс деңгейін бекітудің орнына жұмыссыздықтан туындаған қаржылық шығындарды өтеу.

Келесі шара әлеуметтік қамсыздандыру реформасында аралас сақтандыруды дамытуды жалғастыру болып табылады. Осы мақсатта кәсіпкерлердің әлеуметтік және зейнетақымен қамсыздандыруды жақсарту баламалары зерттелуде.

Финляндияда жұмыссыздық бойынша жәрдемақы алудың қажетті шарты болып табылатын еңбек жағдайларын дамытуды жалғастырады. Мақсат – еңбек нарығындағы өзгерістер мен цифрландыру мүмкіндіктерін ескеру.

Жақын арада еңбек жағдайларын орындаған барлық адамдар үшін жалақыға байланысты жалпы жұмыссыздықты сақтандыруға көшу мүмкіндіктері туралы қосымша зерттеулер жүргізілетін болады.

Финляндияның әлеуметтік қамсыздандыру жүйесін реформалаудың өзектілігі туралы негізгі қорытындылар Финляндияның ресми талдамасында келесі коннотацияларда айтылады.

Финдер жұмыссыздық бойынша шарттық сақтандыруды еңбек практикасында жұмыс уақытын бақылау көзделмеген жұмыспен қамтылғандардың санаттары делдалдықтан шығарылмайтындай етіп реформалайды. Жұмыс уақытының әр түрлі айлық жұмыс ырғағы жұмысшыларға бірдей қолданылуы маңызды.

Негізгі қауіпсіздіктің төмен деңгейі және жүйенің күрделілігі кірісті қолдаудың рөлін арттырды. Жәрдемақы жүйесінің күрделілігі көбінесе әр түрлі жәрдемақылардың және/немесе табыстың басқа түрлерінің немесе олардың арасындағы ауысулардың жиынтығымен байланысты. Негізгі қауіпсіздікті оның деңгейін төмендетпей дамыту қажет. Сонымен қатар, реформалар дербес деректерді қорғауды қамтамасыз ету туралы қамқорлық жасауы керек.

Финляндияда соңғы инстанциядағы барабар қорғауды және әлеуметтік қолдауды қажет ететін адамдарға уақтылы қызмет көрсетуді қамтамасыз ететін күнкөрісті қолдаудың кешенді реформасы жүзеге асырылады.

Жастардың кірістерді қолдауға тәуелділігінің себептері және оны төмендету жолдары нақтыланады. Тіршілікті қамтамасыз етудің қорғаныс ішкі жүйесі нақтыланады және жұмыс үшін кедергілер алынып тасалады. Әлеуметтік қамсыздандыру бойынша жәрдемақыларға өтініш беру, өңдеу және шешім қабылдау кезінде цифрлық технологиялар мен жасанды интеллектті пайдалануға ықпал ету үшін заңнамаға қажетті өзгерістер енгізу көзделеді. Жәрдемақылар мен төлем кезеңдері ұғымы біріздендіріледі (мысалы, өтініш беру процесінің шарттары, табыс пен отбасы ұғымдары, төлем күндері мен уақыты, соның ішінде мереке күндері). Еңбекке негізделген жәрдемақылар жағдайында жалпы үшжақты ынтымақтастық қажет. Финляндия үкіметі табыс пен негізгі сақтандыру арасындағы қатынастардың сәйкестігіне қамқорлық жасайды. Реформалар нәтижесінде клиентке неғұрлым түсінікті цифрлық платформалар және жүйенің ашықтығын арттыра отырып, бір қосымшаның көмегімен бірнеше артықшылықтарға өтініш беру мүмкіндігі ұсынылады. Әлеуметтік қамсыздандыру жүйесіндегі кірістер тізілімі, әсіресе типтік емес еңбек қатынастарына қатысты қолданылады. Финляндияның әлеуметтік қорғау реформасында кірістер тізілімінің ақпараттылығы, әсіресе жұмыс орнын ауыстыру тұрғысынан кеңейтіледі.

Финляндия премьер-министрі кабинетінің елдің әлеуметтік саласын реформалау бөлігіндегі ресми құжаттарын жоғарыда келтірілген контент-талдау Финляндия азаматтарының әлеуметтік қорғалуындағы теңдік пен әділдікті күшейтуге бағытталған өзгерістердің өзекті нысаналы риторикасы мен негізгі бағдарларын белгілейді.

## ҚОРЫТЫНДЫ

Қазіргі экономикалық жағдай Қазақстанда әлеуметтік мемлекет қалыптасқан деп айтуға мүмкіндік бермесе де, республиканы әлеуметтік мемлекет деп жариялау фактісі азаматтардың, жалпы халықтың мүдделері, қажеттіліктері қоғамдық өмірді өзгертудегі басты басымдық болып табылатынын көрсетеді. Авторлар әлеуметтік қорғау жүйесін трансформациялауға қатысты финдік риторика әлеуметтік саланы реформалау бөлігінде қазақстандық мазмұнға өте ұқсас екенін атап көрсетеді. Айырмашылықтар – экономикалық индикаторларда, субсидиялар мен жәрдемақылардың мөлшерінде. Бірақ бұл қазірдің өзінде экономикалық сипаттағы жеке елдік ерекшеліктер.

Қазақстан Республикасының Президенті Қасым-Жомарт Тоқаевтың «Біз ашық бәсекелестікпен және әрқайсысы үшін тең мүмкіндіктермен әділ Қазақстан құрып жатырмыз» Жолдауы аясында әлеуметтік саясаттың қазіргі заманғы парадигмасы [11] «әмбебап базалық табыс» идеясына, яғни барлық тұрғындарды кедейлік пен әлеуметтік теңсіздіктен жалпыға бірдей қорғауға итермелейді. Отбасы, білім беру, денсаулық сақтау және әлеуметтік қамсыздандыру саясаты саласында бұл идея азаматтар үшін әлеуметтік қызметтердің сапасы мен қолжетімділігіне назар аударудан көрінеді. Финляндияның озық тәжірибесі де өте орынды, бірақ қазақстандық бірегейлік пен жергілікті ерекшеліктерді ескере отырып.

Бұл идея цифрлық экономика жағдайында өз дамуының тиімді перспективаларына ие болуы мүмкін және «әділ Қазақстанды» дамыту үшін үлкен әлеуетті қамтиды

Жаңа әлеуметтік тәуекелдерден қорғауды қамтамасыз ететін әлеуметтік бағдарламалар әлі де еуропалық және еуразиялық кеңістікте даму сатысында екенін атап өткен жөн, бірақ бұл мәселе қоғамдық пікірталас орталығында жиі кездеседі [12].

Қазақстанда да, Финляндияда да әлеуметтік тәуекелдер анағұрлым гетерогенді болды, демек, барынша аз болжамды болды. Соңғы жылдары әлемде болған экономикалық және саяси дағдарыс жаңа жолдарды табу, әділетті мемлекеттің жаңа модельдерін құру туралы бірқатар пікірталастар тудырды. Елдер бұл іздеуді жергілікті және жаһандық сипаттағы ресурстардың үйлесімі негізінде жүзеге асырады.

## ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1. UNESCO. 5 февралы 2015. [В Интернетте]. URL: <https://ru.unesco.org/themes/socialnye-preobrazovaniya> (дата обращения: 28 августа 2022).
2. Исмагамбетов Т., Нысанбек У. Социальная политика как фактор формирования казахстанской идентичности // Аль-Фараби, журнал социально- гуманитарных исследований. 2020. № 3. Р. 91.
3. Адилова Л.Г. Особенности становления социальной политики в Казахстане // Проблемы политической науки. Вестник КазНПУ им. Абая. 2017. №2. Р. 112.
4. Программа действий Правительства Республики Казахстан по углублению реформ на 1996–1998 годы. Әділет, информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» МЮ РК. 1995. [В Интернетте]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002680> (дата обращения: 27 августа 2022).
5. Постановление Правительства Республики Казахстан №819. Об утверждении Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в Республике Казахстан. Әділет, информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан МЮ РК. 12 мая 1997. [В Интернетте]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P970000819> (дата обращения: 27 августа 2022).
6. Программа дальнейшего углубления социальных реформ в Республике Казахстан на 2005–2007 годы. Әділет, информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан МЮ РК. 2004. [В Интернетте]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001241> (дата обращения: 2 сентября 2022).
7. Указ Президента Республики Казахстан от 15.10. 2021 № 674 «Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года» // Әділет, информационно-правовая система нормативных правовых актов РК. Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан МЮ РК, 2021. [В Интернетте]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674> (дата обращения: 27 августа 2022).
8. Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда. МИА Kazinform: информационное агентство. 10 июля 2012. [В Интернетте]. URL: [https://www.inform.kz/ru/social-naya-modernizaciya-kazahstana-dvadcatshagov-k-obschestvu-vseobschego-truda\\_a2478336](https://www.inform.kz/ru/social-naya-modernizaciya-kazahstana-dvadcatshagov-k-obschestvu-vseobschego-truda_a2478336) (дата обращения: 2 сентября 2022).
9. Кожаметова А. А. О механизмах социальной защиты населения в Республике Казахстан //Эпоха науки. 2019. № 18. Рр. 18–22.
10. Sosiaaliturvan uudistamisessa keskeistä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimeentulon turvaaminen sosiaalisten riskien kohdatessa» VALTIONEUVOSTO Statsrådet, 2020. [В Интернетте]. URL: <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/sosiaaliturvan-uudistaminen>. (дата обращения: 3 сентября 2022).
11. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. Официальный сайт Президента Республики Казахстан. 1 сентября 2022. [В Интернетте]. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 28 сентября 2022).
12. Boloni G. The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States, Policy and Politics, 33, 2005, 466.

# ҚАЗАҚСТАН ПРЕЗИДЕНТІ Қ.К. ТОҚАЕВТЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕФОРМАЛАРЫ АЯСЫНДА ҰЛТТЫҚ ЗАҢНАМА НОРМАЛАРЫН ТҮСІНДІРУ



## Марат Абсаттаров

ҚР Ғылым және жоғары білім министрлігі жанындағы «Ғылым қоры» акционерлік қоғамының корпоративтік хатшысы, заң ғылымдарының кандидаты. 1995 жылы әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университетін, ал 1997 жылы Ренн 1 университетінің магистратурасын (Франция) бітірген. Әр жылдары ҚР Парламенті Сенатының аппаратында, ҚР Президенті Әкімшілігінде және облыстық әкімдікте мемлекеттік лауазымдарда жұмыс істеді, сондай-ақ ҚР Байланыс және ақпарат министрлігінің, ҚР Мәдениет және спорт министрлігінің департамент директорының орынбасары және директоры қызметтерін атқарды. Құқықтық сараптамаға және заңнамалық актілер мен заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілерді дайындауға тікелей қатысты. 70-тен астам ғылыми және ғылыми-көпшілік еңбектер, оның ішінде 2 брошюра мен «Еуропалық қоғамдастықтар соты: теория және практика» монографиясы жарияланды. Ғылыми қызығушылықтар шеңбері: еуропалық, интеграциялық және салыстырмалы құқық.

## АҢДАТПА

Бұл мақалада Қазақстанның ұлттық заңнамасы және Мемлекет басшысы бастамашылық еткен реформалар мәнмәтініндегі нормативтік құқықтық актілерді түсіндіру мәселелері қарастырылады. Бұл проблема, азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғауға бағытталған әкімшілік әділет саласындағы реформаларға қарамастан, практик заңгерлердің де, ғалым заңгерлердің де назарында қалады. Сонымен қатар, заңнама нормаларын дұрыс түсіну олардың біркелкі қолданылуына, тиісінше азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын іске асыруға айтарлықтай әсер етеді.

## ТҮЙІНДІ СӨЗДЕР

нормативтік құқықтық актілерді түсіндіру, әкімшілік әділет, әкімшілік сот



## КІРІСПЕ

Ұлттық заңнама нормаларын, әсіресе заңдарды ресми түсіндіру және талдау мәселелерінің теориялық және практикалық аспектілері ұзақ уақыт бойы қызу пікірталас тақырыбы болуда. Шамасы, бұл мәселеге осы бағыттағы үдемелі дамуға қарамастан, әлі де біржақты көзқарас табылмады. Бір жағынан, ұлттық құқықтық құрылымдардың тарихын, шетелдік тәжірибені, сондай-ақ құқық жүйесінің қалыптасқан дәстүрлі классикалық құқықтық модельдерінің тәжірибесін ескере отырып, қазақстандық заңнама кезең-кезеңімен дамитыны қисынды. Екінші жағынан, Қазақстан Президенті жариялаған құқықтық реформалар аясында аталған аспектілерді шешу одан да өзекті болып отыр.

Бүгінде ел Президентінің бастамасымен қабылданған және жүргізіліп жатқан реформалар барысында азаматтардың құқықтарын, бостандықтары мен заңды мүдделерін қорғау негізгі басымдықтардың біріне айналуда. Заңнама нормаларын дұрыс түсіну олардың біркелкі қолданылуына және тиісінше азаматтардың өз құқықтарын толық іске асыруына айтарлықтай әсер етеді.

Осы орайда, егер континенттік құқық жүйесінің модельдеріне сүйенсек, жақында жаңа тәсілдермен жұмыс істей бастаған әкімшілік әділетпен тығыз байланысты заңнама нормаларын түсіндірудің кейбір мәселелерін қарастырған жөн.

Осы мақаланың шеңберінде зерттеудің жүйелі және салыстырмалы әдістері негізінде Қазақстан Президенті Қ.К. Тоқаевтың құқықтық реформалары мәнмәтінінде нормативтік құқықтық актілерді түсіндірудің негізгі тәсілдері қаралды.

## КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ-ҚҰҚЫҚТЫҚ ӨРІС САЛАСЫНДАҒЫ ҚҰҚЫҚТЫҚ НОРМАЛАРДЫ ТҮСІНДІРУ

Конституциялық-құқықтық санатқа жататын нормаларды ресми түсіндіруге және заңнама нормаларының негізгі заңға сәйкестігіне қатысты бұрыннан айқындық бар, өйткені бұл мәселелер конституциялық сот ісін жүргізу арқылы жүзеге асырылатын конституциялық бақылаудың жоғарғы сот органының (2022 жылғы маусымнан бастап ҚР Конституциялық Соты болып қайта құрылған ҚР Конституциялық кеңесінің) өкілеттіктерінің шеңберіне ғана кіреді. 1995 жылғы Қазақстан Конституциясының 72-бабының мәтінінде басынан бастап елдің Конституциялық кеңесі (2022 жылғы маусымнан бастап Конституциялық Сот) Конституция нормаларына ресми түсініктеме беретіні біржақты және тікелей көзделді [1]. Бұған қоса, оның шешімдерінің бірі Конституция нормаларын ресми түсіндіру құқығы тек конституциялық бақылаудың жоғарғы органына ғана беріледі деп мәлімдейді [2]. Сонымен қатар, ол Президент қол қойғанға дейін Парламент қабылдаған заңдардың Республика Конституциясына сәйкестігін қарайды; Парламент пен

оның Палаталары қабылдаған қаулылардың Конституцияға сәйкестігін қарайды; ратификацияланғанға дейін халықаралық шарттардың Конституцияға сәйкестігін қарайды.

Қабылданған конституциялық реформа конституциялық бақылаудың жоғарғы сот органына жүгіну құқығы берілген субъектілер шеңберін толықтырды. Мәселен, егер бұрын мұндай құқыққа Президент, Сенат пен Мәжіліс төрағалары, Парламент депутаттары (депутаттардың жалпы санының кемінде бестен бір бөлігі) және Премьер-министр ие болса, енді ҚР Бас прокуратурасы да конституциялық нормаларды ресми түсіндіру туралы сұрау салумен Конституциялық Сотқа жүгіну құқығына ие болды.

Азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз етуге бағытталған жаңартылған Конституцияға (Конституцияның 72-бабының жаңа 3-5-тармақтары) неғұрлым елеулі түзетулер азаматтардың өздері, Адам құқықтары жөніндегі уәкіл және Бас прокуратура үшін осындай мүмкіндікті қосымша көздей отырып, қолданыстағы нормативтік құқықтық актілердің Конституцияға сәйкестігі



тұрғысынан Конституциялық Сотқа жүгіну мүмкіндігі болды. Бұл субъектілер қандай жағдайларда бастамашы бола алатындығына назар аударған жөн.

Азаматтарға қатысты олар, егер бұл акт Конституцияда бекітілген құқықтар мен бостандықтарды тікелей қозғаған жағдайда, нормативтік құқықтық актіні немесе оның жекелеген ережелерін конституциялық нормаларға қайшы деп тану туралы өтініш жасай алады. Адам құқықтары жөніндегі уәкіл адам мен азаматтың Конституцияда бекітілген құқықтары мен бостандықтарын тұтастай қозғайтын нормативтік құқықтық актілердің Конституцияға сәйкестігі тұрғысынан осындай рәсімге бастамашылық жасайды. Бас прокуратура Негізгі заңның 72-бабы 4-тармағының мәтінін негізге ала отырып, жалпы осындай құқыққа ие, яғни кез келген нормативтік құқықтық акт бойынша Конституциялық сотқа жүгінуге бастамашылық жасай алады.

Реформаға дейін негізінен алдын ала (a priori), атап айтқанда, Мемлекет басшысы Парламент қабылдаған заңдарға қол қойғанға дейін конституциялық бақылау басым болды және жүзеге асырылды. Осылайша, қолданыстағы заңнаманың (соның ішінде қол қойылған және күшіне енген заңдардың) Конституцияға сәйкестігін кейінгі (a posteriori) конституциялық бақылау тетігі, оған азаматтарды, Адам құқықтары жөніндегі уәкілді және Бас прокуратураны қосу арқылы айтарлықтай икемді және инклюзивті сипатқа ие болады деп белгілеуге тұрарлық. Әділдік үшін, конституциялық бақылаудың алдын ала тетігі алдын ала рәсім түрінде елдің Конституциясында қарастырылғанын атап өткен жөн.

Конституциялық Сот (бұрынғы Кеңес) конституциялық заңдылықтың «жоғарғы сақтаушыларының» бірі болып табылады, бірақ оған кепілдік беруге арналған жалғыз сот органы емес. Қазақстан Конституциясының 78-бабына сәйкес, егер сот қолдануға жататын заң немесе өзге де нормативтік құқықтық акт адамның және азаматтың Конституцияда бекітілген құқықтары мен бостандықтарына қысым жасайды деп тапса, ол іс бойынша іс жүргізуді тоқтата тұруға және осы актіні конституциялық емес деп тану туралы ұсыныспен Конституциялық Сотқа жүгінуге міндетті. Мұндай ереже француз заңнамасындағы алдын ала рәсіммен және алдын ала түсіндіру талабымен салыстырылады.

Преюдициялық рәсім - бұл қайталанатын іс жүргізу әрекеттерінен аулақ бола отырып, қаралып жатқан іс бойынша іс жүргізуді тоқтата тұру және, тиісінше, нормативтік құқықтық актінің ықтимал Конституцияға қайшы келуі туралы мәселе жоғары конституциялық юрисдикциямен шешілгенге дейін мәні бойынша сот талқылауы.

Бірақ қандай да бір себептермен кейінгі конституциялық бақылауды көздейтін норма Францияның конституциялық-құқықтық өрісіне 2008 жылы ғана енгізілді (Франция Республикасы Конституциясының 61-1-бабы) [3]. Жалпы айтқанда, Францияда мұндай жағдайлар үшін іс жүзінде ұқсас рәсім тәртібі анықталған: егер жалпы юрисдикция со-

Азаматтарға қатысты олар, егер бұл акт Конституцияда бекітілген құқықтар мен бостандықтарды тікелей қозғаған жағдайда, нормативтік құқықтық актіні немесе оның жекелеген ережелерін конституциялық нормаларға қайшы деп тану туралы өтініш жасай алады.

тында істі қарау кезінде қандай да бір заңнамалық норма Конституциямен кепілдендірілген құқықтар мен бостандықтарға нұқсан келтіреді деп мәлімделсе, Мемлекеттік кеңес немесе Кассациялық сот Франция Республикасының Конституциялық кеңесіне тиісті сұрау салуды жібере алады. Тек ол шешілгеннен кейін ғана жалпы юрисдикция сотында тоқтатылған іс қайта басталуы және мәні бойынша қаралуы мүмкін.

Әрине, іс жүзінде мұндай тәртіп жалпы сот процесінің барысын бәсеңдетіп, ұзақтығына теріс әсер етуі мүмкін, сонымен бірге ол негізгі мақсат пен міндетті – азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз етуге және кепілдік беруге арналған. Сонымен қатар, бұл преюдициялық рәсім азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарының қосымша кепілі ретінде әрекет ететінін атап өткен жөн.

### ӨЗГЕ НОРМАТИВТІК ҚҰҚЫҚТЫҚ АКТІЛЕРДІ ТҮСІНДІРУ

Егер Қазақстан Конституциясының нормаларын түсіндіруге қатысты мәселе және оған өзге де нормативтік құқықтық актілердің сәйкестігі қажеттігі екіұштылықты тудырмаса, өйткені Негізгі заң бұл сұраққа нақты жауап береді, құқықтық актілерді, әсіресе заңнамалық актілерді немесе олардың жекелеген нормалары мен ережелерін түсіндіру туралы мәселе ашық және толық шешілмеген күйінде қалып отыр.

2016 жылға дейін нормативтік құқықтық актілер иерархиясы жүйесін көздейтін «Нормативтік құқықтық актілер туралы» Заң қолданыста болды. Осылайша, «Нормативтік құқықтық актілер туралы» Заңның 44-бабының 3-5-тармақтары шарт ретінде заңнамалық актілердің, яғни заңдардың нормалары елдің Негізгі заңына толық сәйкес, ал заңға тәуелді актілер - заңнамалық актілерге толық сәйкес түсіндірілуі тиіс деп көздеді. Бұл ретте нормативтік құқықтық актілерді ресми түсіндіру олардағы құқықтық нормаларды іске асыру кезінде, оның ішінде оларды қолдану кезінде міндетті сипатқа ие [4].

Алайда, бұл мәселе қандай мемлекеттік органның құзыретіне және функцияларына кіреді? Аталған заңның 45-бабына сәйкес Қазақстан Республикасының Конституциялық кеңесі Конституция нормаларына

ресми түсініктеме береді, ал заңға тәуелді актілерді ресми түсіндіруді оларды қабылдаған (шығарған) органдар немесе лауазымды адамдар береді. Осылайша, функциялары норма шығару қызметін қамтитын мемлекеттік органдарға ғана тек заңға тәуелді актілермен шектеле отырып, нормативтік құқықтық актілерді ресми түсіндіру құқығы берілді.

Нәтижесінде, заңға тәуелді актілерді қабылдау (жариялау) арқылы белгілі бір қоғамдық қатынастар саласын реттейтін және сол арқылы априори дискрециялық өкілеттіктерге ие мемлекеттік органдарға олар шығаратын және/немесе қабылдайтын заңға тәуелді актілерді ресми түсіндіру функциясын беру байқалды. Мұндай жағдай мемлекеттік органдардың, әсіресе орталық және жергілікті атқарушы органдардың функциялары мен құзыретін жасырын түрде кеңейтіп, оларды сот немесе квази-сот органдары дәрежесіне қойды. Бұл, өз кезегінде, көптеген шет елдердің, соның ішінде мүше мемлекеттердің құқықтық модельдері мен әкімшілік әділет құрылымдарын қамтитын Еуропалық одақ сотының классикалық әкімшілік әділет моделінің қалыптасқан жүйелеріне қайшы келді, оған сәйкес конституциялық нормаларды қоспағанда, нормативтік құқықтық актілерді ресми түсіндіру жоғары әкімшілік соттардың/трибуналдардың немесе квази-сот органдарының айрықша құзыреті болып табылады.

Бұдан басқа, заңдар мен заңнамалық актілерді түсіндіру мәселесі ашық күйінде қалды, өйткені қолданыстағы нормативтік құқықтық актілер туралы заңнамада құзыретіне заңнамалық актілердің нормаларын ресми түсіндіру кіретін орган көрсетілмеген және қазіргі уақытта бұл осы саладағы қолданыстағы құқықтың олқылығы болып табылады.

Осыған байланысты, ел Парламентінде заңдарды немесе оның жекелеген нормалары мен ережелерін ресми түсіндіру субъектілерін анықтау мәселесі төңірегінде бірнеше рет жанжал туындады. Парламент Мәжілісінде «Нормативтік құқықтық актілер туралы» заң жобасын талқылау кезіндегі пікірталастардың қорытындысы Төменгі палата Төрағасының Конституциялық кеңеске Қазақстан Конституциясының 53-57-баптарын ресми түсіндіру туралы үндеуі болды, онда Парламентке заңдарды түсіндіру бойынша функция беру мүмкіндігі немесе мүмкін еместігі туралы мәселе көтерілді. Конституциялық бақылаудың жоғары органының пікірі бойынша Қазақстан Республикасының Конституциясы Парламентке заңдарды ресми түсіндіру құқығын беруді көздемейтініне сүйене отырып, Конституциялық кеңес Парламент пен оның Палаталарының өкілеттіктерін кеңейту, оның ішінде Парламентке заңдарды ресми түсіндіру құқығын беру Негізгі заңға өзгерістер енгізу арқылы ғана мүмкін болады деп шешті [5].

2016 жылы қабылданған «Құқықтық актілер туралы» жаңа заң құқықтық актілерге қатысты ресми түсіндіру ұғымының орнына ресми түсіндірме беру ұғымын қолданады [6]. Шамасы, заңнамада ресми түсіндіру термині енді тек Конституция мен конституциялық нормаларға

қатысты қолданылады. Жаңа заң, сонымен қатар, ресми түсіндірме берудің шектерін, атап айтқанда, 58-баптың 2 және 3-тармақтарын нақтылайды: нормативтік құқықтық актілерге ресми түсіндірме беру актілері құқық нормаларын белгілемейді және заңнамадағы олқылықтардың орнын толтырмайды; нормативтік құқықтық актіге ресми түсіндірме беру құқық нормаларының мазмұнын түсінікті ету, нақтылау мақсатында ғана беріледі, ол құқық нормаларының мәнін өзгерте алмайды және түсіндірме берілетін норманың шегінен шыға алмайды.

Егер алдыңғы заңда қандай мемлекеттік органның заңнамалық актілердің нормаларына ресми түсіндірме беруге уәкілеттік берілгені анықталмаса, онда жаңа заңның 58-бабының 6-тармағы нормативтік құқықтық актілерге ресми түсіндірме берудің тәртібі мен шарттары «Прокуратура туралы» Заңға сәйкес жүзеге асырылуы тиіс заңдарға түсіндірме беруге қолданылмайтынын тікелей көздейді. Бұрынғыдай, басқа мемлекеттік органдар өз құзыреті шегінде нормативтік құқықтық актілерге түсіндірме бере алады, бірақ тек нақты субъектілерге қатысты немесе нақты жағдайға қатысты мұндай түсіндірме берулердің міндетті заңды күші болмайды және ұсынымдық сипатта болады, ал Конституциялық кеңестің Конституция нормаларын ресми түсіндіру құқығы сақталады.

### СОТ ПРАКТИКАСЫ ТҮСІНДІРУ ТӘСІЛІ РЕТІНДЕ

Сонымен қатар, құқықтық нормаларды түсіндіру мәселесі ішінара басқа заңнамалық актіде қамтылғанын және азаматтық заңнама нормаларына қатысты екенін атап өткен жөн. Мысалы, ҚР Азаматтық кодексінің 6-бабының 1 және 2-тармақтары айқындағандай, азаматтық заң қалыптары оларда айтылған сөздердің дәлме-дәл мәніне сәйкес түсінілуге тиіс, ал заң қалыптарының мәтінінде қолданылған сөздерді әр түрлі түсіну мүмкін болған жағдайда ҚР Конституциясының ережелеріне және азаматтық заңдардың негізгі қағидаттарына сай келетін түсінікке басымдық беріледі. Азаматтық кодекстің осы бабының 2-тармағына назар аударғым келеді, онда азаматтық заң қалыптарының дәл мағынасын анықтау кезінде оның сот тәжірибесіндегі түсінілуін ескеру қажеттігі айтылады [7].

Осыған байланысты, көптеген жағдайларда сот практикасы (сот прецеденті) континенттік құқықтық жүйе елдерінде құқықтың тікелей көзі болмаса да, әлі де маңызды рөл атқарады деп айту керек, өйткені ол кейде практикалық ғана емес, сонымен қатар тұжырымдамалық, ғылыми-теориялық тәсілдерге де әсер етеді және кейіннен заңнамаға өзгерістер енгізу арқылы ұлттық құқықтық жүйенің дамуына айтарлықтай әсер етуі мүмкін. Сот практикасын жалпылау барысында шығарылған сот актілері зерттеледі, оның мазмұнын дұрыс түсіну және біркелкі қолдану мақсатында олардың өлшемдерін төменгі соттар сот істерін қарау

кезінде басшылыққа алуы тиіс заңның және оның жекелеген нормаларының мәні түсіндіріледі. Судьялар, әрине, шешім еркіндігін сақтай отырып, жинақталған және жалпыланған тәжірибені қатаң ұстануға міндетті емес, бірақ, сөзсіз, оның ықпалында болады, сондықтан континенттік құқық жүйесінде сот прецеденті белгілі бір конвенциямен, кейде құқық көзі ретінде қарастырылады [8].

Жоғарыда аталған құқық жүйесіне жататын Қазақстанда сот практикасын зерделеу мен жалпылауды Жоғарғы Сот пен облыстық соттар жүзеге асырады. «Қазақстан Республикасының сот жүйесі және судьяларының мәртебесі туралы» Конституциялық заңға сәйкес жалпы юрисдикцияның жоғарғы сот органы болып табылатын Жоғарғы Сот сот практикасының мәселелері бойынша және пленарлық отырыста қабылданатын нормативтік қаулылар түрінде түсіндірмелер береді [9]. Бұдан басқа, «Құқықтық актілер туралы» Заңға сәйкес Жоғарғы Соттың нормативтік қаулылары заңнаманың құрамдас бөлігі бола отырып, нормативтік құқықтық актілердің негізгі түрлеріне жататынын және Конституциялық Соттың нормативтік қаулылары сияқты нормативтік құқықтық актілер иерархиясынан тыс екенін атап өткен жөн. Осылайша, Қазақстан заңнамасы жалпы юрисдикцияның жоғарғы сот органының заңнамалық актілерді ресми түсіндіру немесе түсіндірме беру функциясын жанама түрде мойындайтынын байқауға болады.

Бұл үрдіс Қазақстанның әкімшілік әділеттілігін одан әрі дамыту бағытында күшейе түсуі әбден мүмкін. Бұл өте қисынды, өйткені әкімшілік әділет тек қоғамдық-құқықтық дауларды шешуде ғана емес, сонымен бірге құқықтық мемлекет пен мемлекеттік басқарудың маңызды элементтерінің бірі болып табылады. Әкімшілік әділет жоғары сот органдары, континенттік құқық жүйесінің шет елдерінің тәжірибесі көрсеткендей, заң шығару қызметінің субъектілері болып табылады, өйткені олар заң жобаларын және басқа да нормативтік құқықтық актілерді дайындау кезінде үкімет жанындағы консультативтік өкілеттіктер мен функцияларды жүзеге асырады, кейбір жағдайларда үкіметтің сұрауы бойынша кез келген құқықтық мәселелер бойынша қорытындылар шығарады.

«Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасын іске асыру шеңберінде 2020 жылы Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс қабылданды, ол талап қоюдың жаңа түрлерін (дауласу туралы; мәжбүрлеу туралы; әрекет жасау туралы, тану туралы) көздейді және әкімшілік әділеттің жалпы қабылданған қағидаты - «мемлекеттік органның кінәлілік презумпциясына» сүйенеді [10]. Бұл қағидатты былайша сипаттауға болады: қабылданған шешімдердің (әкімшілік актілердің), іс-әрекеттің немесе әрекетсіздіктің негізділігі мен заңдылығын дәлелдеу ауыртпалығы

**БҰЛ ҚАҒИДАТТЫ БЫЛАЙША СИПАТТАУҒА БОЛАДЫ: ҚАБЫЛДАНҒАН ШЕШІМДЕРДІҢ (ӘКІМШІЛІК АКТИЛЕРДІҢ), ІС-ӘРЕКЕТТІҢ НЕМЕСЕ ӘРЕКЕТСІЗДІКТІҢ НЕГІЗДІЛІГІ МЕН ЗАҢДЫЛЫҒЫН ДӘЛЕЛДЕУ АУЫРТПАЛЫҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАНДАРҒА ЖҮКТЕЛЕДІ.**

мемлекеттік органдарға жүктеледі. Осылайша, жария-құқықтық дауларда әлеуетті әлсіз жағы болып табылатын азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерін қамтамасыз ету мен қорғаудың қосымша тетігі құрылады.

### **НОРМА-ШЫҒАРМАШЫЛЫҚ ҚЫЗМЕТКЕ ҚАТЫСУ ШЕКАРАСЫН КЕҢЕЙТУ**

Сонымен қатар, әкімшілік әділеттің түсіндірмесі мен қызметіне тікелей қатысы жоқ болса да, тағы бір маңызды мәселеге назар аударғым келеді. Жоғарыда айтылғандай, жария билік органдары міндетті күші бар және көптеген адамдарға әсер ететін нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу және қабылдау (жариялау) түріндегі дискрециялық өкілеттіктерге ие бола отырып, бастапқыда осы нормативтік құқықтық актілермен құқықтары мен заңды мүдделері ықтимал әсер етуі мүмкін азаматтан немесе заңды тұлғадан ерекше анағұрлым тиімді жағдайда болады.

Оларды дайындау барысында әзірленген нормативтік құқықтық актінің жобасын БАҚ-та ресми жариялаудың ғана емес, сонымен қатар оны ҮЕҰ, мүдделі бірлестіктермен және т.б. жария талқылау қажеттілігінің тұрақты рәсімі біртіндеп қалыптасып келе жатқандығы оң сәт болып табылады. Әрине, бұрын қолданыста болған «Нормативтік құқықтық актілер туралы» заңда, қазіргі уақытта қолданылып жүрген «Құқықтық актілер туралы» заңда осындай талап болды, бірақ оны әзірлеуші мемлекеттік органдар ресми түрде сақтады және құжат жобасының мазмұндық бөлігіне елеулі әсер ете етпеді.

Жария талқылау нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірлеу рәсімін жай ғана сақтау мақсатында әр жолы ресми емес сипатқа ие, өйткені оларды талқылауға тікелей қызығушылық байқалады, ал кейде кейбір нормативтік құқықтық актілердің жобалары төңірегінде өткір пікірталастар өрбиді. Бұл, өз кезегінде, оларды қабылдау (жариялау) кезінде айтылған пікірлерді ескеруді немесе бәтуаға келуді талап етеді. Олардың талқылауға қатысу мүмкіндігі ел Парламентінде бар заң жобаларына ғана емес, сонымен қатар оларды әзірлеу және қабылдау рәсімі заң жобалау жұмысынан біршама ерекшеленетін заңға тәуелді актілердің жобаларына (министрлер бұйрықтарының жобалары және т.б.) қатысты екендігі де назар аудартады. Әрине, мұның бәрі құқықтық нормаларды ресми түсіндіру немесе түсіндірме беру қажеттілігінің ықтимал жағдайлары мәселесін толығымен жойылмайды, бірақ мұндай жағдайларды ішінара азайтуға мүмкіндік береді. Бұл тетікке 2021 жылдан бастап енгізілген азаматтардың құқықтарын, бостандықтарын мен міндеттерін қозғайтын нормативтік құқықтық актілердің қоғамдық мониторингі толықтырылуы тиіс [11]. Осы мониторингі мемлекеттік органдар жанындағы қоғамдық кеңестер және, ең бастысы, өзге (яғни, кез келген) мүдделі тұлғалар жүргізуге құқылы, ал мониторинг нәтижелері жыл сайын тиісті мемлекеттік органдардың интернет-ресурстарында жариялануы тиіс.



## ҚОРЫТЫНДЫ

Қазақстанның ұлттық заңнамасының нормаларын ресми түсіндіру және түсіндірме беру проблематикасының кейбір теориялық және практикалық аспектілерін қарастыра отырып, бірқатар маңызды тұстарды бөліп көрсетуге болады. Ең алдымен, заңнамаға сәйкес ел Конституциясы мен конституциялық-құқықтық өріс нормаларын ресми түсіндіру тек Конституциялық кеңестің құзыретіне жататынын және бұл Негізгі заңмен және басқа да заңнамалық актілермен тікелей және біржақты анықталғанын атап өткен жөн.

Мемлекет басшысы К.К. Тоқаев бастамашылық еткен реформалар барысында осы мемлекеттік конституциялық бақылау органы Бас прокуратураны конституциялық нормаларды ресми түсіндіру туралы өтініш субъектілерінің қатарына қосып, Конституциялық Сот болып қайта құрылды. Сонымен қатар, азаматтар кейінгі (a posteriori) конституциялық бақылау тетігіне тікелей енгізілді, өйткені олар қолданыстағы нормативтік құқықтық актілердің конституциялылығы мәселелері бойынша Конституциялық Сотқа жүгінуге құқылы.

Өкінішке қарай, Қазақстан заңнамасында ұзақ уақыт бойы құзыретіне заңдарды ресми түсіндіру функциясы кіретін мемлекеттік орган көзделмеген. Шамасы, бұл сұраққа нақты жауап табу әлі де қиын, өйткені заңнамада заңдарды ресми түсіндірудің орнына қазір ресми түсіндірме беру термині қолданылады. Бұл ретте екі термин барабар ма? Немесе ресми түсіндіру термині тек конституциялық нормаларға қатысты ма?

Сонымен қатар, заңдарды түсіндіру функциясы сот практикасын жинақтайтын және ұлттық заңнаманың құрамдас бөлігі болып табылатын нормативтік қаулылар түрінде түсініктемелер беретін жоғары сот органына (Жоғарғы Сотқа) жанама түрде танылады. 2021 жылғы шілдеден бастап ел Президенті ұсынған «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасын іске асыру шеңберінде Қазақстанның әкімшілік әділет қызметі жалпыға бірдей қабылданған әлемдік тәжірибелерге бағдарлана отырып, азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғауды қамтамасыз ету тетіктерінің бірі ретінде түбегейлі жаңа тәсілмен жұмыс істейді. Әкімшілік әділетті одан әрі дамыту процесінде заңдарды ресми түсіндіру мәселелері біртіндеп әкімшілік әділет жоғарғы органының құзыретіне өтуі әбден мүмкін.

## ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1. Конституция Республики Казахстан 1995 года.
2. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 13.12.2001 №19 «Об официальном толковании пунктов 1 и 5 статьи 52, подпункта 4) пункта 1 статьи 72 и пункта 1 статьи 74 Конституции Республики Казахстан».
3. Gicquel Jean et Gicquel Jean-Eric. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. – Paris: LGDJ, Lextenso, 2021. – 980p. – P. 895.
4. Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 №213-І «О нормативных правовых актах» (утратил силу Законом Республики Казахстан от 06.04.2016 №480-V).
5. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15.10.1997 №17/2 «Об официальном толковании статей 53–57 Конституции Республики Казахстан, устанавливающих полномочия Парламента и его палат».
6. Закон Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года №480-V ЗРК.
7. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27.12.1994 №268-ХІІІ.
8. Марченко М.Н. *Источники права*. – Москва: Проспект, 2006. – 760с. – С. 432.
9. Пункт 1 статьи 17 и подпункт 3) пункта 1 статьи 22 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 года №132.
10. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI.
11. Пункты 1-1, 2 и 3 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 года №480-V ЗРК.

Конрад Аденауэр атындағы Қор - Германия Федеративтік Республикасының саяси қоры. Қор өзінің бағдарламаларымен және жобаларымен халықаралық ынтымақтастық пен өзара түсіністікке белсенді және пәрменді ықпал етеді.

Қазақстанда Қор өкілдігі өз жұмысын 2007 жылы Қазақстан Республикасы Үкіметінің шақыруымен бастады. Қор мемлекеттік органдармен, ҚР Парламентімен, азаматтық қоғам ұйымдарымен, университеттермен, саяси партиялармен, кәсіпорындармен әріптестікте жұмыс істейді.

Қазақстан Республикасындағы Қор қызметінің негізгі мақсаты саяси, білім беру, әлеуметтік, мәдени және экономикалық даму саласындағы ынтымақтастық жолымен Германия Федеративтік Республикасы мен Қазақстан Республикасы арасындағы өзара түсіністік пен әріптестікті нығайту болып табылады, сол арқылы Қазақстанның одан әрі дамуы мен өркендеуіне ықпал етеді.

Қазақстандағы Конрад Аденауэр атындағы Қор қызметінің басым бағыттары:

- Партияның саясаты мен жұмысы бойынша кеңес беру
- Парламентаралық диалог
- Энергетика және климат
- Жергілікті өзін-өзі басқару
- Саяси білім
- БАҚ (Медиа)
- Жергілікті Sur-Place шәкіртақы бағдарламасы



Мекенжайы:  
Конрад Аденауэр атындағы Қордың Қазақстандағы өкілдігі  
Қабанбай батыр көшесі, 6/3 - 82  
010001 Астана қаласы  
Қазақстан



Байланыс деректері:  
Info.Kasachstan@kas.de  
+7 7172 92 50 13  
+7 7172 92 50 31

<https://www.kas.de/kk/web/kasachstan/>



**Kazakhstan Journal**  
*of Foreign Studies*

[www.kisi.kz](http://www.kisi.kz)  
[www.kas.de](http://www.kas.de)