

Торайғыров университетінің
ҒЫЛЫМИ ЖУРНАЛЫ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
Торайғыров университета

ТОРАЙҒЫРОВ УНИВЕРСИТЕТІНІҢ ХАБАРШЫСЫ

Гуманитарлық сериясы
1997 жылдан бастап шығады



ВЕСТНИК ТОРАЙҒЫРОВ УНИВЕРСИТЕТА

Гуманитарная серия
Издается с 1997 года

ISSN 2710-3439

№ 4 (2025)

Павлодар

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
Торайгыров университета

Гуманитарная серия
выходит 4 раза в год

СВИДЕТЕЛЬСТВО

о постановке на переучет периодического печатного издания,
информационного агентства и сетевого издания
KZ46VP400029271

выдано

Министерством информации и общественного развития
Республики Казахстан

Тематическая направленность
публикация материалов в области истории,
правоведения и общественных наук

Подписной индекс – 76131

<https://doi.org/10.48081/EKCH7437>

Бас редакторы – главный редактор

Аубакирова С. С.

доктор PhD

Заместитель главного редактора

Кожамжарова М. Ж., *к. филос. н.*

Ответственный секретарь

Искакова З. С. магистр

Редакция алқасы – Редакционная коллегия

Ветренко И. А.,	<i>д. полит. н., профессор (Россия);</i>
Шашкова Я. Ю.,	<i>д. полит. н., профессор, (Россия)</i>
Дронзина Т. А.,	<i>д. полит. н., профессор (София, Болгария)</i>
Севальников А. Ю.,	<i>д. филос. н., профессор (Россия);</i>
Уразалиева Г. К.,	<i>к. филос. н., доцент (Россия);</i>
Турсунов Л. Э.,	<i>к. филос. н., доцент (Узбекистан);</i>
Акишев А. А.,	<i>д. полит. н., профессор;</i>
Таштемханова Р. М.,	<i>д. и. н., профессор;</i>
Сағиқызы А.,	<i>д. филос. н., профессор;</i>
Исмагамбетова З. Н.,	<i>д. филос. н., профессор;</i>
Карипбаев Б. И.,	<i>д. филос. н., профессор;</i>
Альмуханов С. Х.,	<i>к. филос. н., доцент;</i>
Алтыбасарова М. А.,	<i>к. полит. н., ассоц. профессор (доцент);</i>
Ермаханова С. А.,	<i>к. социол. н.;</i>
Ахметова Г. Г.,	<i>к. филос. н.;</i>
Ермагамбетова К. С.,	<i>доктор PhD;</i>
Абдикакимов М. Т.,	<i>доктор PhD;</i>
Уызбаева А. А.,	<i>доктор PhD;</i>
Кадыралиева А. М.,	<i>доктор PhD;</i>
Шакиров С. Е.,	<i>доктор PhD;</i>
Құранбек Ә. А.,	<i>доктор PhD;</i>
Утегенов М. З.,	<i>доктор PhD;</i>
Шокубаева З. Ж.	<i>(тех. редактор).</i>

За достоверность материалов и рекламы ответственность несут авторы и рекламодатели

Редакция оставляет за собой право на отклонение материалов

При использовании материалов журнала ссылка на «Вестник Торайгыров университета» обязательна

***И. А. Калиев¹, А. А. Шайхумов²**

^{1,2}Торайғыров университеті,

Қазақстан Республикасы, Павлодар қ.

¹ORCID: <https://orcid.org/00000000223313726>

²ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-5780-6638>

*e-mail: kaliev7719@mail.ru

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ ӘКІМДЕР ИНСТИТУТЫ МЕН ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫҢ ЭВОЛЮЦИЯСЫ

Мақалада Қазақстан Республикасында әкімдер институтының және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қалыптасуы мен даму үдерісі талданады. Жергілікті биліктің трансформациясы 1990-жылдардан бастап 2023 жылы әкімдерді тікелей сайлау тәжірибесінің енгізілуіне дейінгі кезеңді қамтиды. Автор заңнаманың эволюциясын, азаматтардың басқару үдерісіне қатысу нысандарын, өкілеттіктерді ұсыну мен заңдастыру тетіктерін саралайды. Әсіресе, әкімдерді тағайындаудан сайлау арқылы іріктеу жүйесіне көшуге баса назар аударылады: пилоттық және кең көлемді сайлау науқандары, олардың қорытындылары мен қоғамдық пікірдің реакциясы қарастырылады. Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару формалды құрылымдардан негұрлым жетілген және демократиялық басқару үлгісіне өтіп жатқаны, бұл үдерістің институционалдық қолдауды, кадрлық жаңаруды, саяси мәдениетті арттыру мен аумақтардың қаржылық дербестігін қажет ететіні туралы қорытынды жасалады.

2021–2023 жылдары ауылдық округтер мен аудандар әкімдерінің тікелей сайлауын енгізуге, олардың саяси нәтижелері мен қоғамдық қабылдауына ерекше назар аударылды. Авторлар Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару кадрлық әлеуетті одан әрі дамытуды, азаматтардың саяси мәдениетін және өңірлердің қаржы-экономикалық дербестігін арттыруды көздейтін институционалдық нығайту және демократияландыру кезеңіне жария басқарудың тиімді жүйесінің негізі ретінде кіреді деген қорытындыға келеді.

Кілтті сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, әкімдер, сайлау, демократия, орталықсыздандыру, Қазақстан, қоғамдық билік, саяси реформа.

Кіріспе

Жергілікті өзін-өзі басқару – қоғам мен мемлекеттегі билікті жүзеге асырудың негізгі қағидаттарының бірі. Билікті бөлу қағидатымен қатар, ол қазіргі құқықтық және демократиялық мемлекетті басқару жүйесінің негізін анықтайды. Бұл жүйе оның негіздерінің өзара келісімділігімен, құрамдас элементтерінің өзара әрекеттестігімен және гомеостаздық қасиеттерімен сипатталады, яғни субъектілерінің нақты қызметі арқылы жүйе ретінде әрекет етеді [1]. Қазіргі құқықтық мемлекетте жергілікті өзін-өзі басқару елдің конституциялық құрылысының негіздерінің бірі және халықтың өзіне тиесілі билікті жүзеге асыруының нысаны болып табылады. Азаматтың жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге қатысу құқығы мен жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекеттік органдардан дербестігі – демократиялық қоғамның қажетті белгілері [2]. Жергілікті өзін-өзі басқару – бұл белгілі бір аумақта тұратын азаматтардың жергілікті мәні бар мәселелерді өз жауапкершілігімен және дербес шешу құқығын заңды түрде бекіту ғана емес, сонымен қатар халық билігін жергілікті деңгейде жүзеге асырудың бір жолы, тұрғындардың өз аумағындағы істерді басқаруға тікелей қатысуына негізделген жария билік ұйымдастырудың ерекше формасы.

Қазақстан Республикасындағы әкімдер институты мен жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің эволюциясы – мемлекеттің саяси трансформациясы мен демократиялануының негізгі көрсеткіштерінің бірі. Ғаламдық сын-қатерлер мен халықтың басқаруға қатысуға деген ішкі әлеуметтік сұранысы жағдайында билікті орталықсыздандыру, жергілікті органдардың есептілігі мен заңдылығын арттыру мәселелері ерекше өзектілікке ие болуда. Бұл тақырып әсіресе 2021 жылы басталып, 2023–2025 жылдарға дейін барлық аумақтық басқару деңгейлерін қамтыған әкімдерді тікелей сайлау институтын енгізуге бағытталған соңғы саяси реформалар аясында маңызды бола түсуде. Аталған үдерістерді талдау реформалардың тиімділігін бағалауға, шынайы жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру жолындағы институционалдық және әлеуметтік кедергілерді анықтауға, сондай-ақ оны одан әрі нығайту бағыттарын ұсынуға мүмкіндік береді. Осылайша, бұл зерттеу тек өзекті ғылыми және практикалық міндеттерді шешуге ғана емес, сонымен қатар жергілікті деңгейде тұрақты демократиялық жария билік моделін қалыптастыруға қатысты ұсынымдар әзірлеуге де септігін тигізеді.

Материалдар мен әдістер

Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару және билікті орталықсыздандыру мәселелері отандық және шетелдік зерттеушілердің еңбектерінде кеңінен қарастырылған. Бұл бағытта Н. Мамыров, Г. Котова, Т. Омарбеков, А. Чеботарев, Е. Жовтис, А. Сапарғалиев, Д. Орумбаев сынды ғалымдардың еңбектерін атап өтуге болады. Мысалы, қазақстандық зерттеуші А. Чеботарев «Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару: ерекшеліктері мен реформалау перспективалары» атты талдамалық баяндамасында жергілікті өзін-өзі басқару институттарының қалыптасуы мен жұмыс істеуінің қазіргі жай-күйін, әлемдік үрдістер мен ғылыми және практикалық жетістіктерді ескере отырып, кешенді түрде зерттеген. Б. С. Утибаев пен Г. Б. Утибаев өз еңбектерінде жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуына теориялық тұрғыдан талдау жасап, мемлекеттік жергілікті басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару арасындағы өкілеттіктердің бөліну мәселесін көтерген. Зерттеуде төменгі деңгейдегі билік органдарында нақты анықталған функциялар мен өкілеттіктердің болмауы маңызды проблемалардың бірі екені көрсетілген. Сонымен қатар, шетелдік тәжірибені зерделеу негізінде әлеуметтік-экономикалық мәселелерді шешуде жергілікті өзін-өзі басқару органдарын жеткілікті құқықтар мен өкілеттіктермен қамтамасыз ету қажеттігі анықталған.

Оған қоса, жергілікті өзін-өзі басқару мәселесі Қазақстандағы зерттеу орталықтарының (мысалы, Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты) және халықаралық ұйымдардың, атап айтқанда, БҰҰ Даму бағдарламасы (ПРООН), ЕҚЫҰ және Дүниежүзілік банктің талдамалық материалдарында қарастырылған. Бұл еңбектерде құқықтық реттеу, институционалдық даму және азаматтардың жергілікті басқаруға қатысу мәселелері қамтылады. Сонымен қатар, 2021 жылы өткен алғашқы ауыл әкімдерінің сайлауы қоғамдық билік жүйесін демократияландыру тетігі ретінде терең талданады.

Зерттеу барысында Қазақстан Республикасындағы әкімдер институты мен жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қалыптасуы мен трансформациясын жан-жақты талдауға мүмкіндік берген өзара толықтыратын әдістер кешені қолданылды. Тарихи-құқықтық әдіс 1990-жылдардан бастап қазіргі уақытқа дейін жергілікті билік органдарының қызметін реттейтін нормативтік-құқықтық базаның эволюциясын зерделеуге мүмкіндік берді. Институционалдық тәсіл жергілікті атқарушы органдардың құрылымы, функциялары мен өкілеттіктерін, сондай-ақ олардың халықпен және өкілді билікпен өзара әрекеттесу тетіктерін талдау үшін пайдаланылды. Салыстырмалы әдіс әкімдерді тағайындаудан бастап тікелей сайлау тәжірибесіне дейінгі әртүрлі басқару модельдерін салыстыруға және реформалардың әр кезеңіндегі орталықсыздандыру

тәсілдерінің айырмашылықтарын бағалауға қолданылды. Саяси-социологиялық әдіс реформаларға қатысты қоғамдық пікірді, азаматтық белсенділік деңгейін, саяси партиялар мен өзін-өзі ұсынушылардың сайлау үдерісіне қатысуын және сайлаудағы бәсекелестік деңгейін зерттеуге мүмкіндік берді. Көрсетілген әдістерді кешенді түрде қолдану мақалада жасалған тұжырымдардың объективтілігіне, тереңдігіне және ғылыми негізділігіне кепілдік берді.

Нәтижелер мен талқылау

Жергілікті өзін-өзі басқару – әлеуметтік басқарудың бір түрі болып табылады. Классикалық түсінік бойынша басқару – бұл басқарушы жүйенің басқарылатын жүйеге мақсатты түрде ықпал етуі. Ал өзін-өзі басқару жағдайында басқару субъектісі мен объектісі бір жүйеде тоғысады: қоғам өзін-өзі басқарады. Бұл жергілікті өзін-өзі басқару – сыртқы басқарушы күштің араласуынсыз, кем дегенде теория жүзінде, ішкі өзіндік реттеу жүйесі екенін білдіреді.

Осыдан екі маңызды қорытынды шығады. Біріншіден, жергілікті өзін-өзі басқару деңгейі қоғамдағы демократиялану деңгейімен тікелей байланысты. Саяси мәдениет, азаматтық белсенділік пен мемлекеттік институттардың ашықтығы неғұрлым жоғары болса, өзін-өзі басқару формалары мен тетіктері де соғұрлым дамыған болады. Демек, жергілікті өзін-өзі басқару институтының қалыптасуы мен нығаюы ұзақ тарихи уақытты қажет етеді, себебі ол тұрақты әлеуметтік тәжірибелердің, құқықтық дәстүрлер мен азаматтық құзыреттіліктің қалыптасуын талап етеді. Халықаралық және отандық тәжірибе көрсетіп отырғандай, бұл үдеріс бірнеше ұрпақты қамтиды және мемлекет, азаматтық қоғам мен білім беру институттарының жүйелі қолдауын қажет етеді.

Екіншіден, жергілікті өзін-өзі басқаруды адам қауымдастықтарының әмбебап қасиеті және ұжымдық өзін-өзі ұйымдастырудың бір формасы ретінде қарастыра отырып, оның автономияға ұмтылатынын ерекше атап өту керек. Өзін-өзі басқару қағидаты – жергілікті деңгейде сыртқы араласусыз жұмыс істейтін толыққанды басқару жүйесінің болуын көздейді. Қазіргі мемлекет жағдайында бұл орталық биліктің жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құзыретіне араласуын шектеу қажеттігін білдіреді.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекеттің жария билігінің төменгі деңгейі ретінде қарастырған орынды. Өз өкілеттіктерін жүзеге асыру барысында жергілікті өзін-өзі басқару заңмен белгіленген шектерден аспауы тиіс және оның қызметі мемлекеттік билікке қайшы келмеуі қажет [3].

Азаматтың жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысу құқығы классикалық, яғни негізгі адам және азамат құқықтары мен бостандықтарына жатпаса да, оның конституциялық маңызы сөзсіз. Мысалы, Қазақстан Республикасы Конституциясының 33-бабында: «Қазақстан Республикасының азаматтары

мемлекетті басқаруға тікелей және өкілдері арқылы қатысуға, жеке өзі жүгінуге, сондай-ақ жеке және ұжымдық өтініштермен мемлекеттік органдарға және жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жүгінуге құқылы. Республика азаматтарының мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына сайлануға және сайлауға, сондай-ақ республикалық референдумға қатысуға құқығы бар» делінген [4].

Азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару құқығы – халықтың жергілікті деңгейде басқаруға белсенді қатысуының кең мүмкіндіктерін қамтиды. Бұл құқық тек заң жүзінде бекітілген қатысу тетіктерін ғана емес, сонымен қатар күнделікті өмір деңгейінде демократия қағидаттарының нақты жүзеге асырылуын да білдіреді. Бұл құқықты іске асырудың негізгі нысандарына – жергілікті өзін-өзі басқару органдарына сайлау процесіне сайлаушы немесе кандидат ретінде қатысу, қоғамдық тыңдауларға, жиналыстарға, консультацияларға қатысу, ұсыныстар мен петициялар жолдау, сондай-ақ жергілікті аумақты дамыту мақсатында коммуналдық қызметке тұру мүмкіндігін жатқызуға болады.

Алайда, бұл құқықты тиімді жүзеге асыру тиісті жағдайлар жасалмайынша мүмкін емес. Осы орайда ерекше маңызға ие бірқатар факторлар бар:

- қауымдастық деңгейінде шешуді талап ететін жергілікті проблемалардың болуы және оларды шешу үшін жергілікті ресурстарды, бастамаларды және білімді пайдалану қажеттілігі;

- халықтың әлеуметтік тұрғыдан пісіп-жетілгендігі мен белсенділігі, яғни азаматтардың жергілікті мәселелерді шешуге дербес әрі жауапкершілікпен қатысуға дайындық пен қабілеттілігі.

- жергілікті өзін-өзі басқару қағидатын іске асыру үшін институционалдық және рәсімдік кепілдіктерді қамтамасыз ететін Конституцияны, жергілікті өзін-өзі басқару туралы заңдарды, заңға тәуелді актілер мен өзге де құқықтық құралдарды қамтитын дамыған нормативтік-құқықтық база;

- жергілікті билік органдарының тұрақты қызметін қамтамасыз етуге, коммуналдық бағдарламаларды қаржыландыруға және қоғамдық қызметтер көрсетуге мүмкіндік беретін аумақтың қаржылық-экономикалық әлеуеті;

- өкілеттіктер қақтығысын болдырмау және мемлекеттік басқарудың тұтастығын қамтамасыз ету мақсатында басқарудың әртүрлі деңгейлері (жергілікті, өңірлік және орталық) мүдделерін келісу;

- мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары арасындағы өкілеттіктердің нақты шектелуі, бұл функциялардың қайталануын болдырмайды және жергілікті маңызы бар мәселелерге сырттан араласуға жол бермейді;

– жергілікті органдардың кәсіби, құзыретті және ынталы мамандардан тұратын кадрлық әлеуеті, олар аумақты дамыту міндеттерін тиімді шеше алуы тиіс;

– халықтың жинақы қоныстануы, инфрақұрылымның болуы және азаматтар мен өзін-өзі басқару органдары арасындағы тығыз өзара іс-қимылға ықпал ететін тұрақты әлеуметтік байланыстар сияқты географиялық және аумақтық ерекшеліктер.

1995 жылы қолданыстағы Қазақстан Республикасы Конституциясының қабылдануымен жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі конституциялық-құқықтық мәртебеге ие болды. 2019 жылға қарай жергілікті өзін-өзі басқарудың мынадай екі негізгі элементке негізделген моделі қалыптасты:

Біріншіден, өңірлік және жергілікті өкілді (мәслихаттар) және атқарушы (әкімдіктер) билік органдарының мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқару функциялары мен өкілеттіктерін біріктіруі.

Екіншіден, жергілікті қоғамдастықтың мүшелері ретінде азаматтардың жергілікті маңызы бар өзекті мәселелерді тікелей немесе сайланған органдар арқылы шешуге қатысуы. Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық негізі – Қазақстан Республикасының Конституциясы мен 2001 жылғы 23 қаңтардағы «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының Заңы [5].

Қазақстанда әкімдерді сайлау элементтері 2001 жылдан бастап біртіндеп енгізіле бастады, алайда бұл процестің нормативтік негіздері 1998 жылы қаланған. Сол жылы Конституцияға бірқатар өзгерістер мен толықтырулар енгізіліп, әртүрлі деңгейдегі әкімдердің (аудандар, облыстық маңызы бар қалалар, кенттер, ауылдар және ауылдық округтер) өкілеттіктерін беру тәртібін өзгерту мүмкіндігі қарастырылды. Жаңа редакцияға сәйкес, әкімдерді тағайындау немесе сайлау тәртібі Қазақстан Республикасы Президентінің актілерімен белгіленуі тиіс болды.

Бұл норма кейінгі конституциялық реформалардан кейін де, оның ішінде 2007 жылғы 21 мамырда қабылданған түзетулерден кейін де сақталды. Конституциялық норманың мұндай тұжырымдалуы жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы саясатты іске асыруда айтарлықтай икемділікті қамтамасыз ететіні маңызды. Бұл мемлекетке жергілікті атқарушы органдар басшыларын тағайындау немесе сайлау модельдерін Негізгі Заңның негізгі қағидаттарын бұзбай өзгертуге мүмкіндік береді. Осылайша, бүкіл мемлекеттік басқару жүйесінің тұрақтылығы мен басқарылымдылығын сақтай отырып, жергілікті жерлерде неғұрлым демократиялық басқару формаларына кезең-кезеңімен көшу мүмкіндігі қамтамасыз етіледі.

Қазақстан Республикасы Президентінің 2001 жылғы 23 маусымдағы №633 Жарлығымен бекітілген ауылдық (селолық) округтердің, ауылдардың (село), кенттердің әкімдерін сайлау қағидаларына сәйкес, алғаш рет төменгі деңгейдегі әкімдерді жанама дауыс беру жолымен – тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктерде сайлаушылар алқасы арқылы екі жыл мерзімге сайлау қарастырылды [6]. Сайлаушылар ретінде 18 жасқа толған, осы ауылдық (селолық) округте, ауылда (селода), кентте тұрақты тұратын және белсенді сайлау құқығына ие азаматтар бола алатын. Сайлаушыларды сайлау үшін тиісті аумақта азаматтардың тұрғылықты жері бойынша жиналыстары (сходтары) өткізілуі тиіс еді.

Кент, ауыл және селолық округ әкімдерін сайлау 2001 жылғы 20 қазанда жекелеген әкімшілік-аумақтық бірліктерде эксперимент ретінде өткізілді [7].

Келесі жылдарда да бұл лауазымды тұлғаларды сайлау тәжірибесін енгізу үрдісі байқалды. 2004–2006 жылдары Қазақстан Республикасы Президентінің облыс әкімдерінің ұсынуы бойынша аудандық және облыстық маңызы бар қалалар әкімдерін мәслихаттар арқылы сайлауын, ал кент, ауыл, село және ауылдық округ әкімдерін – халықтың немесе сайлаушылардың қатысуымен сайлауын қарастыратын бірқатар жарлықтары шықты [8]. Осы жарлықтарға сәйкес 2006 жылы жекелеген әкімшілік-аумақтық бірліктерде орта буын әкімдерін сайлау өткізілді. Алайда, сайлау өткізілмеген аудандар мен қалаларда тағайындалған әкімдер өз өкілеттіктерін сақтап қалды. Ал төменгі деңгейдегі әкімдерді сайлау мемлекеттік басқаруды одан әрі орталықсыздандыру және жергілікті өзін-өзі басқаруды енгізу мәселелері жөніндегі заңдар қабылданғанға дейін кейінге қалдырылды [9].

2007 жылдан бастап Қазақстанда билік вертикалін күшейту және әкімдерді тағайындау тәжірибесіне оралу үрдісі қайта байқалды. Бұл үрдіс тек өңір басшыларына ғана емес, сондай-ақ төмен тұрған аумақтық басқару деңгейлерінің өкілдеріне де әсер етті. Атап айтқанда, аудандардың, облыстық маңызы бар қалалардың және қалалар құрамындағы аудандардың әкімдерін тиісті облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың әкімдері тағайындай бастады, бұл ретте міндетті түрде сол аудандар мен қалалардың мәслихаттарымен келісім алу қажет болды.

Сонымен қатар, қолданыстағы Конституцияға сәйкес, облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың әкімдері Қазақстан Республикасының Президенті тарапынан тиісті мәслихаттардың келісімімен тағайындалды. Мұндай тәртіп мәслихаттарды жергілікті өзін-өзі басқару органдары ретінде тану шеңберінде бекітіліп, жергілікті өкілді биліктің атқарушы органдар басшыларын тағайындау процесіне қатысу элементін формалды түрде қамтамасыз етті. Алайда, шын мәнінде, басқару жүйесі

орталықтандырылған күйінде қалды, ал негізгі кадрлық шешімдер жоғарғы билік деңгейлерінің құзырында болды.

2012 жылғы 28 қарашада Қазақстан Республикасы Президенті «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасын» бекітті [10].

Жоспарланған реформаларға сәйкес, аудандық маңызы бар қалаларда, ауылдық (селолық) округтерде және құрамына кірмейтін ауылдарда (селоларда) әкімдерді сайлау енгізілді. Бұл сайлаулар баламалы негізде аудандық және қалалық мәслихаттар тарапынан тиісті аудан (қала) әкімдерінің ұсынысы бойынша өткізілді. Аталған төменгі аумақтардағы әкімдерді қызметінен босату тек аудан немесе қала әкімінің шешімімен жүзеге асырылды.

Сайланған әкімдер өз бойында атқарушы билік функцияларымен қатар, ішінара өкілді билік міндеттерін де біріктірді, өйткені аталған елді мекендерде (ауылдарда, селоларда және аудандық маңызы бар қалаларда) жергілікті өзін-өзі басқарудың жеке органдары құрылған жоқ. Осылайша, сайланған әкімге әкімшілік басқару қызметтерімен қатар жергілікті тұрғындардың мүдделерін білдіру міндеті де жүктелді.

Бұл тәсіл жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту жөніндегі мемлекеттік тұжырымдамада көрініс тапты, онда ең алдымен халық тығыз орналасқан және әлеуметтік тұрғыдан біріккен төменгі әкімшілік-аумақтық бірліктерде орнықты өзін-өзі басқару құрылымдарын қалыптастыруға баса назар аударылды. Әкімдерді сайлау кезінде сайлаушылар алқасы ретінде тиісті аудандық және қалалық мәслихат депутаттары қатысты. Сайланған әкімдердің өкілеттік мерзімі төрт жылды құрады.

Осылайша, ұсынылған модель жергілікті өзін-өзі басқаруды «төменнен жоғарыға қарай» дамытуға бағытталған болды, яғни нақты жергілікті қауымдастықтардың сұраныстары мен қатысуына сүйене отырып, мемлекеттік билік жүйесімен институционалдық байланысты сақтай отырып жүзеге асырылды.

2021 жылғы 25 мамырда Мемлекет басшысы «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Қазақстан Республикасының Конституциялық заңына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Конституциялық заңға қол қойды. Бұл заңмен аудандық маңызы бар қалалардың, ауылдардың, кенттердің, ауылдық округтердің әкімдерін тікелей сайлау тәртібі енгізілді. Заңға сәйкес, кандидаттарды саяси партиялар ұсына алады, сондай-ақ өзін-өзі ұсыну немесе жоғары тұрған әкімдердің ұсынуы арқылы да сайлауға қатысуға болады. Аталған санаттағы әкімдер төрт жыл мерзімге сайланады және қатарынан екі мерзімнен артық сайлануға құқығы жоқ.

Мемлекеттік кеңесші Е. Т. Кариннің айтуынша, екі жыл ішінде, 2023 жылғы тамыз айының ортасына дейін, ауылдық елді мекендер мен аудандық маңызы бар қалалардың 1668 әкімі сайланды. Олардың 75 %-ын саяси партиялар ұсынған, ал қалған 25 %-ы өзін-өзі ұсынған кандидаттар болған. Сайланған әкімдердің 57,4 %-ы бұған дейін бұл лауазымды атқармаған, бұл жергілікті басқару жүйесінде елеулі жаңарудың орын алғанын көрсетеді [11].

2023 жылғы 5 қарашада Қазақстанда пилоттық режимде облыстық маңызы бар қалалар мен аудандар әкімдерінің сайлауы өтті. Қазақстан тәуелсіздігі тарихында алғаш рет азаматтар 42 аудан мен 3 қаланың әкімін тікелей сайлау құқығына ие болды. Бұл сайлау – саяси жаңғырудың маңызды кезеңі болып табылады және мемлекеттің демократиялық институттарды кеңейтуге, жергілікті басқару процестеріне халықтың қатысуын арттыруға деген ұмтылысын көрсетеді. Мұндай деңгейдегі сайлаулардың өткізілуі – саяси реформалар тұжырымдамасында көзделген барлық деңгейдегі жергілікті билік органдарының әкімдерін тікелей сайлауға кезең-кезеңімен көшу бағытының жүзеге асырылып жатқанын айғақтайды.

Компанияның пилоттық сипатына қарамастан, өткен сайлау азаматтардың жоғары белсенділігін көрсетті. Жалпыұлттық сайлаушылардың қатысу деңгейі 62,8 %-ды құрады, бұл пилоттық формат үшін айтарлықтай көрсеткіш болып табылады. Салыстырар болсақ, 2023 жылғы наурызда өткен Мәжіліс пен мәслихат депутаттарын сайлау кезінде бұл көрсеткіш 54,2 % болған еді. Бұл азаматтардың жергілікті деңгейде басқаруға қатысуға деген қызығушылығының артып келе жатқанын, сондай-ақ саяси жауапкершілік пен ашықтықты күшейтуге бағытталған реформаларға деген сенімнің жоғары екенін көрсетеді.

Қорытынды

Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі қалыптасу жолында ұзақ әрі бірізді эволюциялық даму кезеңдерінен өтті. Азаматтардың жергілікті деңгейдегі істерге формалды және шектеулі қатысуынан бастап, тікелей ерік білдіру құқығын қамтамасыз ететін толыққанды, институционалдық тұрғыда ресімделген жүйеге айналды. Жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік басқарудың қосалқы элементі болудан шығып, азаматтардың күнделікті өміріне тікелей әсер ететін мәселелерді шешуге қатысуын қамтамасыз ететін маңызды демократиялық институтқа айналды.

Сонымен қатар, Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың одан әрі дамуы кешенді көзқарасты талап етеді. Бұл – нормативтік-құқықтық базаны жетілдіруден бастап, азаматтық құзыреттерді дамыту және кадрлық

құрамды кәсібилендіруге дейінгі барлық деңгейде институционалдық қолдауды қамтиды. Аймақтардың қаржылық тұрақтылығы, жергілікті билік органдарының дербестігін кеңейту, сондай-ақ халықпен кері байланыс пен есептілік тетіктерін нығайту ерекше мәнге ие.

Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі тек жергілікті деңгейдегі билікті ұйымдастыру нысаны ғана емес, сонымен бірге азаматтық қоғам мен жалпы саяси жүйенің кемелденуінің көрінісі болып табылады. Бұл жүйені нығайту мен дамыту – елдің демократиялану жолындағы, әлеуметтік жауапкершілікті арттырудағы және аумақтық орнықты дамуды қамтамасыз етудегі басты алғышарттардың бірі.

Осылайша, Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару қазіргі заманғы демократиялық басқару моделінің ажырамас бөлігі болып табылады және халық билігін іске асырудың маңызды тетігі ретінде көрініс табады. Ол формалды қатысу элементтерінен бастап, қоғамдағы саяси кемелділіктің артуын білдіретін тікелей сайлау арқылы жүзеге асатын толыққанды институционалдық жүйеге дейінгі жолдан өтті. Конституцияда бекітілген және бірқатар заңнамалық әрі басқарушылық актілер арқылы дамытылған бұл институт бүгінде қоғамдық билік құрылымындағы дербестігі мен маңыздылығы артып келе жатқан жүйе болып табылады.

Түрлі деңгейдегі әкімдерді тікелей сайлау жүйесіне көшу, азаматтық белсенділіктің артуы, жергілікті даму мәселелеріне деген қызығушылық пен бәсекелестіктің өсуі елдегі саяси жүйенің біртіндеп, бірақ тұрақты түрде демократиялануын көрсетеді.

Сонымен қатар, жергілікті өзін-өзі басқару институтының тиімділігі мен тұрақтылығы тікелей түрде құқықтық базаны нығайту, жергілікті органдардың қаржылық және кадрлық дербестігін қамтамасыз ету, азаматтық құзыреттілікті кеңейту және толыққанды саяси мәдениетті қалыптастыру бағытындағы одан әрі жасалатын қадамдарға байланысты.

Тек осындай жағдайларда ғана жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік басқару жүйесіндегі өз рөлін толық атқарып, азаматтардың ел басқаруына шынайы қатысуының құралы бола алады.

ПАЙДАЛАНҒАН ДЕРЕКТЕР ТІЗІМІ

1 **Морозова, О. Г.** Единство государственной власти: историко-теоретический и правовой аспект. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону. – 2003. – С. 22.

2 **Эбзеев, Б. С.** Права и обязанности человека и гражданина как отражение диалектики индивидуального и коллективного начал в организации социума // Личность и власть (конституционные вопросы). – Ростов-на-Дону. – 1995. – С. 118–120.

3 **Чичерин, Б. Н.** О народном представительстве. – М., 1866. – 553 с.

4 Конституция Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. – https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029&pos=310;-38#pos=310;-38. Дата обращения 17.06.2025

5 Аналитический доклад на тему: «Местное самоуправление в Казахстане: особенности и перспективы реформирования». – Астана : НАО «Казахстанский институт общественного развития». – 2023. – С. 75.

6 Указ Президента РК от 23 июня 2001 г. «О выборах акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков» //Собрание актов Президента и Правительства РК. – 2001. – №21. – С. 259.

7 Постановление Центральной избирательной комиссии РК от 18 сентября 2001 г. «О назначении в порядке эксперимента выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков» // Текущий архив Центральной избирательной комиссии РК.

8 Указы Президента РК от 6 декабря 2004 г. №1484 «О проведении выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков Республики Казахстан» и № 1485 «О проведении эксперимента выборов акимов отдельных районов Республики Казахстан» //САПП РК. – 2004. – №48. – Ст.595; Указ Президента РК от 6 июня 2006 г. №130 «О проведении выборов акимов районов, городов областного значения Республики Казахстан» // САПП РК. – 2006. – №22. – С. 212.

9 Указ Президента РК от 8 июля 2005 г. №1613 «О внесении изменения в Указ Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2004 года №1484» // САПП РК. – 2005. – №30. – С. 37.

10 Указ Президента РК от 28 ноября 2012 г. №438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. – 2012. – 29 ноября.

11 **Кудрет, П.** Как в Казахстане проходят выборы сельских акимов, рассказал Ерлан Карин // «Informburo.kz», 15.08.2023 г. [Электронный

ресурс]. – <https://informburo.kz/novosti/kak-vkazaxstane-proxodyat-vybory-selskixakimov-rasskazal-erlan-karin>. Дата обращения 19.06.2025

12 Выступление Главы государства Касым-Жомарта Токаева на четвертом заседании Национального курултая. [Электронный ресурс]. – <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-na-chetvertom-zasedanii-nacionalnogo-kurultaya-142359>. Дата обращения 19.06.2025

REFERENES

1 **Morozova, O. G.** Edinstvo gosudarstvennoj vlasti: istoriko-teoreticheskij i pravovoj aspekt. [The unity of State power: historical, theoretical and legal aspects] Avtoref. diss... kand. yurid. nauk. – Rostov-na-Donu. – 2003. – P. 22.

2 **E'bzeev, B. S.** Prava i obyazannosti cheloveka i grazhdanina kak otrazhenie dialektiki individual'nogo i kollektivnogo nachal v organizacii sociuma [The rights and duties of man and citizen as a reflection of the dialectic of individual and collective principles in the organization of society] // Lichnost' i vlast' (konstitucionny'e voprosy'). – Rostov-na-Donu. – 1995. – P. 118–120.

3 **Chicherin, B. N.** O narodnom predstavitel'stve [About the People's Representation]. – M., 1866. – 553 p.

4 Konstituciya Respubliki Kazaxstan [The Constitution of the Republic of Kazakhstan] [Electronic resource]. – https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029&pos=310;-38#pos=310;-38. (Access date 17.06.2025).

5 Analiticheskij doklad na temu: «Mestnoe samoupravlenie v Kazaxstane: osobennosti i perspektivy reformirovaniya» [Analytical report on the topic: «Local self-government in Kazakhstan: features and prospects of reform»]. – Astana : NAO «Kazaxstanskij institut obshhestvennogo razvitiya». – 2023. – P. 75.

6 Ukaz Prezidenta RK ot 23 iyunya 2001 g. «O vy'borax akimov aul'ny'x (sel'skix) okrugov, aulov (sel), poselkov» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated June 23, 2001 «On the elections of akims of aul (rural) districts, villages (villages), towns»] //Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RK. – 2001. – №21. – P. 259.

7 Postanovlenie Central'noj izbiratel'noj komissii RK ot 18 sentyabrya 2001 g. «O naznachenii v poryadke e'ksperimenta vy'borov akimov aul'ny'x (sel'skix) okrugov, aulov (sel), poselkov» [Resolution of the Central Election Commission of the Republic of Kazakhstan dated September 18, 2001 «On the appointment of experimental elections of akims of aul (rural) districts, villages (villages), towns»] [Text] // Tekushhij arxiv Central'noj izbiratel'noj komissii RK.

8 Ukazy` Prezidenta RK ot 6 dekabrya 2004 g. №1484 «O provedenii vy`borov akimov aul`ny`x (sel`skix) okrugov, aulov (sel), poselkov Respubliki Kazaxstan» i № 1485 «O provedenii e`ksperimenta vy`borov akimov otdel`ny`x rajonov Respubliki Kazaxstan» //SAPP RK. – 2004. – №48. – St.595; Ukaz Prezidenta RK ot 6 iyunya 2006 g. №130 «O provedenii vy`borov akimov rajonov, gorodov oblastnogo znacheniya Respubliki Kazaxstan» [Decrees of the President of the Republic of Kazakhstan dated December 6, 2004 No. 1484 «On holding elections of akims of aul (rural) districts, villages (villages), towns of the Republic of Kazakhstan» and No. 1485 «On holding experimental elections of akims of certain districts of the Republic of Kazakhstan» // SAPP RK. – 2004. – No. 48. – Article 595; Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated June 6, 2006 No. 130 «On holding elections of akims of districts, cities of regional significance of the Republic of Kazakhstan»] // SAPP RK. – 2006. – №22. – P. 212.

9 Ukaz Prezidenta RK ot 8 iyulya 2005 g. №1613 «O vnesenii izmeneniya v Ukaz Prezidenta Respubliki Kazaxstan ot 6 dekabrya 2004 goda №1484» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated July 8, 2005 No. 1613 «On Amendments to Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated December 6, 2004 No. 1484»] // SAPP RK. – 2005. – № 30. – P. 37.

10 Ukaz Prezidenta RK ot 28 noyabrya 2012 g. № 438 «Ob utverzhdenii Konceptii razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazaxstan» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated November 28, 2012 No. 438 «On approval of the Concept of Development of Local Self-government in the Republic of Kazakhstan»] // Kazaxstanskaya pravda. – 2012, 29 noyabrya.

11 **Kudret, P.** Kak v Kazaxstane proxodyat vy`bory` sel`skix akimov, rasskazal Erlan Karin [Yerlan Karin told how the elections of rural akims are held in Kazakhstan] [Text] // «Informburo.kz», 15.08.2023 g. [Electronic resource]. – <https://informburo.kz/novosti/kak-vkazaxstane-proxodyat-vybory-selskixakimov-rasskazal-erlan-karin>. Data obrashheniya 19.06.2025

12 Vy`stuplenie Glavy` gosudarstva Kasy`m-Zhomarta Tokaeva na chetvertom zasedanii Nacional`nogo kurultaya [Speech by President Kassym-Jomart Tokayev at the fourth session of the National Kurultai] [Electronic resource]. – <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-na-chetvertom-zasedanii-nacionalnogo-kurultaya-142359>. Data obrashheniya 19.06.2025

03.09.25 ж. баспаға түсті.

12.11.25 ж. түзетулерімен түсті.

04.12.25 ж. басып шығаруға қабылданды.

*И. А. Калиев¹, А. А. Шайхимов²

^{1,2}Торайгыров университет,

Республика Казахстан, г. Павлодар.

Поступило в редакцию 03.09.25.

Поступило с исправлениями 12.11.25.

Принято в печать 17.12.25.

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА АКИМОВ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Статья посвящена всестороннему анализу становления и развития института акимов и системы местного самоуправления в Республике Казахстан в контексте политических и административных реформ. Рассматриваются правовые, институциональные и социально-политические аспекты эволюции местной власти с начала 1990-х годов, когда закладывались основы государственной независимости и формировались первые модели управления территориями. Особое внимание уделено процессу постепенной трансформации статуса акимов – от представителей исполнительной вертикали, назначаемых из центра, к политическим лидерам, легитимность которых формируется через механизмы прямого волеизъявления граждан. В статье подробно анализируются ключевые этапы реформ: совершенствование законодательства, развитие процедур подотчетности и участия населения, внедрение элементов местного самоуправления и повышение прозрачности управленческих решений. Отдельный акцент сделан на внедрении прямых выборов акимов сельских округов и районов в 2021–2023 годах, их политических результатах и общественном восприятии. В заключение авторы приходят к выводу, что местное самоуправление в Казахстане вступает в фазу институционального укрепления и демократизации, предполагающую дальнейшее развитие кадрового потенциала, повышение политической культуры граждан и финансово-экономической самостоятельности регионов как основы эффективной системы публичного управления.

Ключевые слова: местное самоуправление, акимы, выборы, демократия, децентрализация, Казахстан, публичная власть, политическая реформа.

*I. A. Kaliyev¹, A. A. Shaykhimov²

^{1,2}Toraighyrov University,

Republic of Kazakhstan, Pavlodar.

Received 03.09.25.

Received in revised form 12.11.25.

Accepted for publication 04.12.25.

EVOLUTION OF THE INSTITUTE OF AKIMS AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

The article is devoted to a comprehensive analysis of the formation and development of the institute of akims and the system of local self-government in the Republic of Kazakhstan in the context of political and administrative reforms. The article examines the legal, institutional, and socio-political aspects of the evolution of local government since the early 1990s, when the foundations of state independence were laid and the first models of territorial governance were formed. Special attention is paid to the process of gradual transformation of the status of akims – from representatives of the executive vertical, appointed from the center, to political leaders, whose legitimacy is formed through the mechanisms of direct expression of the will of citizens. The article analyzes in detail the key stages of reforms: improving legislation, developing procedures for accountability and public participation, introducing elements of local government and increasing transparency of management decisions. A special emphasis is placed on the introduction of direct elections of mayors of rural districts and districts in 2021–2023, their political results and public perception. In conclusion, the authors conclude that local self-government in Kazakhstan is entering a phase of institutional strengthening and democratization, involving the further development of human resources, increasing the political culture of citizens and the financial and economic independence of regions as the basis for an effective public administration system.

Keywords: local government, akims, elections, democracy, decentralization, Kazakhstan, public power, political reform.

Теруге 17.12.2025 ж. жіберілді. Басуға 30.12.2025 ж. қол қойылды.

Электронды баспа

2,40 Kb RAM

Шартты баспа табағы 3,6.

Таралымы 300 дана. Бағасы келісім бойынша.

Компьютерде беттеген: З. Ж. Шоқубаева

Корректорлар: А. Р. Омарова, Д. А. Кожас

Тапсырыс № 4490

Сдано в набор 17.12.2025 г. Подписано в печать 30.12.2025 г.

Электронное издание

2.40 Kb RAM

Усл.печ.л. 3,6. Тираж 300 экз. Цена договорная.

Компьютерная верстка: Шоқубаева З. Ж.

Корректоры: А. Р. Омарова, Д. А. Кожас

Заказ № 4490

«Toraighyrov University» баспасынан басылып шығарылған

Торайғыров университеті

140008, Павлодар қ., Ломов к., 64, 137 каб.

«Toraighyrov University» баспасы

Торайғыров университеті

140008, Павлодар қ., Ломов к., 64, 137 каб.

8 (7182) 67-36-69

e-mail: kereku@tou.edu.kz

vestnik-humanitar.tou.edu.kz