



ҚАЗАҚСТАН ТАРИХЫ

*«Бүгінгі күнді түсініп-түйсіну үшін де,
болашақтың дидамын көзге елестету үшін
де кешегі кезеңге көз жіберуіміз керек».*

Н. А. Назарбаев

Президенттік институт және парламент: саяси және құқықтық қырлары

Өткен ғасырдың 80-жылдарының аяғында алып империя — Кеңес одағы құлады да, кеңестік кеңістіктегі елдер түгел дерлік мемлекетті басқару жүйесінде президенттік институтты қалағаны белгілі. Алайда, бас-аяғы 20 жылдай уақытта бұл институттың да кемшін тұстардың аз болмай отыр. Мұның себебін мынандай саяси-әлеуметтік факторлармен түсіндіруге болады. Бұл кеңістікте президенттік институт тұңғыш рет саяси сахнаға келді. Сондай-ақ кеше терезесі тең деп қағаз жүзінде есептелгенмен іс жүзінде Одақты құраған республикалардың экономикалық, саяси-әлеуметтік даму-деңгейлері әртүрлі болатын. Көптеген мемлекеттердің, әсіресе ұлттық республикалардың феодализмнен тоталитарлық социализмге секіріп кетіп, қоғамның табиғи еркін дами алмауы, тәуелсіздік жылдарғы өткен демократиялық жолдың қысқалығы мен әлеуметтік қауымның саяси мәдениетінің Батыстық үлгіден төмендігі-де көптеген қиыншылықтарға әкеліп отыр. Демократияның еркін дами алмауы, халықты тежеп ұстау, билік басындағылардың өздерін шектен тыс марапаттау, өзге пікір білдіргендерді кудалау, қарсылық жасағандарға қарулы күш жұмсау, нарықтық экономиканың етене енуімен жеке меншік психологияның кейде заңсыз тәсілдермен жеке баюға жол ашуы, халықтың билігі мен байлығын билік басындағылардың өздерінің барынша иемденуі, туғандары мен жақындарына үлестіру, т.т. келеңсіз көріністер бой көтеруде. Бұл, әсіресе мемлекетті басқарудың ортаазиялық нысандарында айқынырақ көрінуде. Бұған түбі бір туысқан Түркімен және Қырғыз елдеріндегі соңғы жылдарғы оқиғалар толық дәлел бола алады. Бұл жөнінде отандық бұқаралық ақпарат құралдарында да аз жазылып жатқан жоқ. Әлемдік тәжірибеде республиканы басқарудың парламенттік, президенттік және аралас (парламенттік-президенттік) нысандары жетерлік болатын. Алайда, Қазақстан сияқты аумағы кең, ұлттық құрамы күрделі, 300 жылдай әуелі патшалық Ресейдің езгісінде, сонан соң кеңестік тоталитарлық жүйенің қыспағында болып, құқықтық мәдениеті толық жетіле қоймаған, енді демократиялық үрдістерді мұрат етуге және жаңа нарықтық экономика құруға бағыт ұстаған мемлекетті басқаруға икемді, күшті заңдық құқығы бар, тәуелсіз және қабілетті билік қажет еді. Ол тек президенттік институт болатын. 1990 жылғы 20 сәуірде XII шақырылған Жоғарғы Кеңестің «Қазақ ССР Президенті қызметін тағайындау және Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі Заңына) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңы мемлекетті басқарудың осы үлгісін тағайындады. Бұл мемлекеттік билікті бөлудің классикалық теориясын жасаушылардың бірі Ш. Л. Монтескьенің атқарушы билік «үнемі дерлік тез шешімдер қабылдауды қажет ететіндіктен көптен гөрі бір адамның қарамағында болса — тиімді, керісінше, заң шығарушы билікке келер болсақ, онымен жалғыз адамнан гөрі көптің айна-лысқаны жөн» деген қағидасына сәйкес келді [1, 187 б.]. 1995 жылы қабылданған Конституцияда президенттік институ-ттың мәртебесі

толыққанды мәнге ие болды. Оның 40-бабының бірінші тармағында «Қазақстан Республикасының Президенті — мемлекеттің басшысы, мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындайтын, ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстанның атынан өкілдік ететін ең жоғары лауазымды тұлға» деп жазылды да, мемлекеттік билік тармақтарының ешқайсысына жата қоймайтын, олардың өзара іс-қимылын дер кезінде үйлестіріп отыратын құзыретпен айқындалды. Ата Заңның құқықтық қағидалары «Президент туралы» Конституциялық заңда онан әрі айқындала түсті. Президенттік институт тәуелсіздік жылдары өзінің өміршеңдігін көрсетті. Елбасы атымен тікелей байланысты елімізде жүріп жатқан күрделі әрі сан-салалы оң өзгерістер мен реформалар жақын ше-телдерге ғана емес, алыс шетелдерге-де кеңінен мәлім. Мемлекет басшысы Нұрсұлтан Әбішұлы Назарбаевтың саяси беделін, белсенді іс-әрекетін, айрықша ұйымдастырушылық қабілетін әлем танып отыр. Мемлекетті басқарудың бұл нысанының бірден-бір тиімді екенін соңғы экономикалық дағдарыс та дәлелдеді. Дегенмен Президент те ет пен сүйектен жаратылған алланың пендесі. Оның да қателесуі, аяқты шалыс басуы мүмкін. Оның үстіне атқарушы биліктің көбіне тапсырмамен істеуді дағдыға айналдырған уақытында, заң шығарушы биліктің әлі толыққанды қалыптаса қоймаған кезінде және президенттік институттың басында Нұрекең сияқты харизматикалық сипаттағы күшті тұлға тұрғанда президенттік басқару жеке басқару болғаннан кейін оның кемшіліктерден ада болуы қиын. Бүгін Президентіміз туралы көп жазып жатырмыз. Бірақ кейде мақтай алмаймыз. Тарихи шындықты ой безбеніне салып жазған әлдеқайда тиімді-де жұғымды болатынын еске алмай, қаламның ұшын батырып жіберетіндер-де жоқ емес. Әйтпесе бір профессор інімнің «Ардан туған асқақ тұлға» деп жазуын қалай түсінуге болады? Кешегі кеңестік кезеңдегі жеке басқа табыну көбіне-көп Сталиннің шынайы беделімен қоса оның іс-әрекетін асыра бағалаудан туғанын, аға буын жақсы біледі. Бұған жағымпаздар мен өз тағдырын ойлағандар өлшеусіз үлес қосты. Жеке басқару мен жеке басқа табынудың арасын қытай қорғаны бөліп тұрмағанын ұмытуға болмас. Белгілі, ақынымыз Иранбек Оразбаевтың «Жеке басқа табыну және табынту» атты поэмасы тегіннен-тегін жазылмаған. Қазақ тарихында азулы, ақындар ел билеушілерін әркез қауіп-қатерден сақтандырып отырған ғой. Хандық монархиялық дәуірлердің өзінде, мысалы, Тәуке хан мен атақты Абылай да ел басқарғанда дала демократиясының элементтерін ұтымды пайдалана білді. Хандар мен билер кеңесі осындай нысандардың көрінісі еді. Осы бағыттағы менің шын ниетім Елбасымыздың күрделі мәселелерді келелі кеңесіп, ашық ақылдасып отыратын алқалы құрылымы Парламент болса деп ойлаймын. Алайда, президенттік институтты саяси-құқықтық жағынан еліміздегі ең жоғары мәрте-беге көтерілген жағдайда Парламент өз табиғатына сәйкес биік-тікке көтеріле алмай отыр. Біздің ойымызда Дж. Локктың: «Басқару өмір сүріп тұрған барлық жағдайда заң шығарушы билік жоғары болып табылады» деп атап көрсете отырып, «барлық биліктер содан туындайды және соған бағынады» деген қағидалары жоқ емес [2, 215 б.]. Отандық кәсіби

Парламенттің қалыптасуы, оның әлемдік парламентаризм-деңгейіне көтерілуі, әрине, күрделі үдеріс. Оның қарқынды не біркалыпты жүруі немесе ұзақ уақытқа созылуы мүмкін. Бұл Негізгі Заңда атап көрсетілген демократиялық ұстанымдардың қалай жүзеге асуына байланысты. Парламенттің мемлекеттік билік органдары жүйесінде өз табиғатына сәйкес мәртебеге ие болуы үшін мынандай мәселелерді ескерген жөн. Біріншіден, Парламенттің өз тәжірибесін байыта, молайта түсу бағытта отандық заң шығарушы органның әрбір қол жеткен табысын баянды ете білу. Екіншіден, халықтың саяси мәдениетінің, мемлекет пен азаматтық қоғам құрылымдарының өзара тиімді қарым-қатынасының, тегеурінді саяси партиялар жүйесінің қалыптасуы. Белгілі жағдайда осы демократиялық институттар қоғамдық мүдделерді көрсете және қорғай отырып, атқарушы органның қолына мемлекеттік биліктің шоғырлануына қарсы тұра алатындай әлеуетті болуға тиісті. Үшіншіден, шынайы демократиялық елдердегі парламентаризм үлгілерін өзіміздің тарихи қалыптасқан демократиялық құндылықтарымызбен, ұлттық ерекшеліктерімізбен, қоғамның саяси өресімен, халықтың саяси-әлеуметтік әлеуетімен үйлестіре отырып игеру. Бұл үшін парламентаралық байланыстарды күшейтудің, өзара өркениетті елдер парламенттерімен тәжірибе алмасып отырудың рөлі зор. Ондай тәжірибелер жетерлік. АҚШ, Ұлыбритания, Франция, Германия және Италия сияқты елдерде мемлекеттік органдар жүйесінде парламентаралық дәстүрлер айқындаушы рөл атқарып, басқа билік тармақтары арасындағы ара салмақты ұстап тұру қалыптасқан. Парламент тағдыры ең бірінші сайлау үдерістеріне байланысты. Бұл — қоғамдағы саяси мәдениетті танытатын маңызды фактор. Халық әділ сайлау жолымен білімі мен білігі жететін, азаматтығы мен саяси белсенділігі танымал, ұлтымыздың, елімізді мекен еткен басқа да этнос өкілдерінің мүддесін биік ұстайтын өзінің шын қалаулыларын сайлай алуы керек. Бұл үшін сайлау жүйесінің аралас нысанына қайта оралу қажет. Жалғыз пропорционалдық сайлау жүйесі халықты өзінің тікелей өкілді органы Парламенттен алшақтатады. Бәлкім, республикадағы саяси күштер мен саяси партиялардың өкілдерінің парламентарийлер қатарынан орын алуының тетіктерін ойластыратын, сайлауларға тікелей жауап беретін әртүрлі-деңгейдегі сайлау комиссияларының тәуелсіз қызметін қамтамасыз ететін, жергілікті билік органдарының сайлау үдерісіне заңсыз араласуына құқықтық тосқауыл қоятын, т.б. маңызды мәселелерді қамтитын «Сайлау туралы» Заңның шеңберінде «Қазақстан Республикасы Парламенті Мәжілісі депутаттарын сайлау туралы» арнайы Заң қабылдау керек шығар. 2007 жылғы 18 тамызда өткен баламалы сайлау негізінде Мәжілістің құрамына жалғыз ғана «Нұр Отан» халықтық-демократиялық партиясы өтті. Бұл жалпы саяси әралуандылық пен демократиялық принциптен алшақ кеткендік емес. Мұндай тәжірибе әлемде болды. Осындай саяси жағдай бүгінгі аса демократиялық ел деп саналатын, АҚШ-та да болған. 1815 жылғы федералистер партиясының жеңіліске ұшырауы нәтижесінде дүниеге келген бірпартиялық көп ұзамай ол Республикалық және Демократиялық болып екіге бөлінген еді. 50 жылдай бір партиялық болып келген Жапон

парламентінің де екі партиялық жүйеге көшуі жайдан-жай емес. Өркениетті елдердің тәжірибесіне сәйкес қоғамдағы демократиялық үдерістердің тереңдей түсуі, шынайы көппартиялық жүйенің қалыптасуы Қазақстан Парламентінде бір партиялықты ығыстырып шығаратынына күмән жоқ. Парламенттің күші депутаттар корпусына тікелей байланысты. Республиканың ең жоғарғы өкілді органының мүшесі болу-депутаттардан саяси еріктілікті, терең білім мен жоғары біліктілікті, мол тәжірибені қажет ететінін атап айтқымыз келеді. Бұл бағытта кейінгі кезде сирек болса да кездесіп жататын Парламент депутатына кандидаттар тағдырына жергілікті билік орындарының заңсыз араласу фактілерін қатаң тыю қажет. Сонан соң болашақ Парламент депутаттарының белгілі бір дайындықтардан өткені дұрыс болар еді деген пікір айтқымыз келеді. Біздіңше, оның бірнеше жолдары бар. Біріншіден, болашақ кәсіби парламентарийлердің өкілді органның жергілікті буындары — аудандық, қалалық, облыстық мәслихаттар мектебінен өтіп, тәжірибе жинақтауы. Екіншіден, саяси партиялар өздерінің Парламенттегі фракциялары арқылы парламенттік қызметте белсенділік көрсеткен өз мүшелерін алдағы сайлауға қайта ұсынуларын тәжірибеге батыл ендірулері. Үшіншіден, болашақ депутаттар корпусын дайындауда саяси партиялардың рөлін арттыру. Бұл мәслихаттарда, Парламентте партиялық фракцияларды нығайтып, жалпы өкілді органдардағы партиялық жүйені қалыптастыруға игі әсер етер еді. Парламенттің халықтық табиғатына сәйкес биік өкілеттілігін кеңейте түсу жөніндегі мәселе негізінен оның бақылау функциясына қатысты болып отыр. Бақылау жүйесінсіз ешбір мемлекет толыққанды қызмет ете алмайды. Дәлелдеуді қажет ете қоймайтын осы бір шындыққа жеткілікті көңіл бөлінбей келеді. Мұндай жағдай көрші Ресей елінде-де болған. Егемен елдің қаржылық қиындықтары, мемлекеттік шенеуніктердің арасында сыбайлас жемқорлықтың өсуі, ұрлық-қарлықтың көбеюі, салық төлеуден жалтару, т.б. жаңа қоғамның қалыптасу үдерісіндегі келеңсіз көріністер жалпы кең көлемдегі мемлекеттік бақылауды жолға қоюды қажет етеді. Ең негізгісі мемлекеттік бюджетке парламенттік бақылауды күшейткен жөн. Бәлкім, Ресей Парламентіндегідей Есеп палата-сын құрған жөн болар ма еді? Парламенттік бақылау әлемдік парламентаризм тәжірибесінде жеткілікті. Ұлыбритания Парламенті заңдар мен бюджетті қабыл-даумен қатар, парламенттік бақылауды жүзеге асырады. Үкіметтің Парламент алдында жеке және ұжымдық жауапкершілігі бар. АҚШ Конгресіндегі тексеру комитеті заңның пайдалану тәжірибесінен туындайтын мәселелерді, үкіметтік органдардың қызметіндегі құқық бұзушылыққа қатысты мәселелерді қарайды. Франция Парламенті үкімет қызметін бақылайды, Үкімет палаталардың қаржы жөніндегі комиссиясына тиісті құжаттар тапсырып отырады. Жапония Парламентінде әрбір палата парламенттік тексеру жүргізе алады. Ал Өкілдер палатасы үкіметтің қызметіне бақылауды жүзеге асыруда үлкен өкілеттікке ие. Парламентке өзгенің өкілеттігінің қажеті жоқ. Бақылау функциясы заң шығарушы органның табиғатынан туындайды. Парламент — халықтың тікелей өкілі. Ал халық — биліктің бастауы. Бұл әлем мойындаған қағида. Біздің Негізгі Заңда

бұл қағида айқын айтылған. Парламенттің бақылау қызметінің мәні— билікті бөлудің демократиялық жүйесі жағдайында халық өкілдерінің барлық мемлекеттік құрылым қызметін бақылауға белсенді қатысуында. Халықтың бақылаусыз ешбір мемлекеттік құрылым болмауы керек. Ал Парламент — халық атынан бақылауды жүзеге асыруға тиісті бірден-бір орган. Атқарушы биліктің қызметіне заңдық негізде толыққанды бақылау жүргізу Парламенттің мәртебесін өсіріп қана қоймайды, ол халықтың жалпы мемлекеттік билікке деген сенімін арттырады. Парламентке бюджеттік заңдардың орындалуына толыққанды бақылау құқығын беру басқарудың президенттік нысанын күшейте түседі. Президент депутаттар корпусына сүйене отырып, заңдылықты сақтауды бақылаудың қосымша күшті тетігіне ие болады. Мұның өзі мемлекетті басқарудың тиімділігіне апаратын төте жол. Бүгінгі Парламенттің бақылау функциясын арттыра түсу билікті бөлу принципін өзінің логикалық деңгейіне жеткізуді, оның тиісті өкілеттіктерін конституциялық жағынан жетілдіре түсу қажет етеді. Мысалы, Парламент — республикалық бюджетті бекітетін, оны заңдық күшке ие ететін жалғыз билік органы. Алайда, Конституцияның 53-бабының 2-тармақшасында Парламент пала-талардың бірлескен отырысында: «Үкімет пен республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің республикалық бюджеттің атқарылуы туралы есептерін бекітеді. Үкіметтің республикалық бюджеттің атқарылуы туралы есебін Парламенттің бекітпеуі Парламенттің Үкіметке сенімсіздік білдіргенін көрсетеді» деген конституциялық норманың бақылау механизмі толық емес. Парламенттің бюджетті бекіту не бекітпеуінен басқа құқығы жоқ. Парламент не оның палаталары мен тұрақты комитеттері сенімсіздік білдіру үшін тексере алатындай қосымша комиссия құра алмайды. Бұл депутаттардың қаралатын мәселеде біліктілігін арттыра түсіп, республика Қаржы министрлігінің қажетті жағдайда тоқсандық немесе жарты жылдық есептерін тыңдап отыруға мүмкіндік берер еді. Сондай-ақ мұндай сараптама тобы депутаттардың экономикалық-бюджеттік саладағы белсенділігін көтереді. Біздіңше, Парламент республикалық бюджетті бекіткендеде, оның орындалуын қарағанда да тиісті бақылау функциясын жүзеге асыра алатындай заңдық негіздер қажет. Қазақстан Республикасының Президенті Н.Назарбаев 2005 жылғы 18, ақпандағы Қазақстан халқына арналған «Қазақстан экономикалық, әлеуметтік және саяси жедел жаңару жолында» атты Жолдауында: «Саяси жаңару процесі, ең әуелі, биліктің заң шығарушы тармағының саяси беделін күшейтуді талап ете-ді» деп атап көрсете отырып, Орталық сайлау комиссиясын, Конституциялық Кеңесті, Есеп комитетін құрудағы Парламент палаталарының ролін арттыруға, Парламент комитеттерінің негізінде Үкімет құрамын жасақтаудың тетіктерін жетілдіруді, экономикалық және әлеуметтік министрліктердің басшыларының кандидатураларын Парламенттің қос палатасының тұрақты комитеттерінде келісім алып барып тағайындау жөніндегі ұсыныстары биліктің қайта бөлінісіне әкеліп, Парламенттің мәртебесін көтеруге, оның шынайы парламентаризм жолында қалыптаса түсуіне ықпал етуге заңдық негіз салды [3]. 2007 жылғы конституциялық реформа осы бағытта жүзеге

асты. Елбасымыздың жоғарыдағы тұжырымдары бірте-бірте республиканы басқарудың парламенттік-президенттік нысанына өтуге ой салып еді. Біздіңше, құқықтық мемлекет құруды мақсат етіп отырған қоғамымыздың ендігі болашағы осы аралас нысанға өтуге байланысты дегіміз келеді. 2007 жылғы конституциялық реформа осы бағытта жүзеге асты. Елбасымыздың жоғарыдағы тұжырымдары бірте-бірте республиканы басқарудың парламенттік-президенттік нысанына өтуге ой салып еді. Біздіңше, құқықтық мемлекет құруды мақсат етіп отырған қоғамымыздың ендігі болашағы осы аралас нысанға өтуге байланысты екені анық. Сөз соңында айтарымыз, қуатты президенттік басқару институтына пәрменді Парламент қажет. Мұны еліміздің алдында тұрған күшті кәсіби мемлекет құру мақсаты талап етіп отыр. Ол үшін заң шығарушы органға мемлекеттік билік органдары жүйесінде өз табиғатына сай биліктің берілуі, билік тармақтары бөлінісінде тежемелік пен тепе-теңдік принципінің қатаң сақталуы, заң шығарушы органның басымдығы жөнінде айтқан ұлы ойшылдар қағидаларының ескерілуі, т.т. керек. Бұл айтылғандар, әрине, бір күннің мәселелері емес, оларды жан-жақты ойластыра отырып, конституциялық, заңдық жолдармен шешу қажет болады. Сонда ғана биліктің қайнар көзі болып табылатын халықтың бірден бір органы — Парламент толыққанды қызмет етеді, әлемдік парламентаризм принциптеріне толық жауап бере алады.

«Қазақстан тарихы» порталы, www.e-histori.kz