

А 2005

5868_н

ӘБДІЖӘЛЕЛ БӘКІР

ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫ КӘСІБИ
ПАРЛАМЕНТІНІҢ
ҚАЛЫПТАСУЫ



ӘБДІЖӘЛЕЛ БӘКІР

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ
КӘСІБИ ПАРЛАМЕНТІНІҢ
ҚАЛЫПТАСУЫ**

**“Елорда”
Астана – 2004**

ББК 66.3 (5 Қаз)

Б 32

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ БІЛІМ ЖӘНЕ ҒЫЛЫМ МИНИСТРЛІГІ ФИЛОСОФИЯ
ЖӘНЕ САЯСАТТАНУ ИНСТИТУТЫНЫҢ ҒЫЛЫМИ КЕҢЕСІ ҰСЫНҒАН

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ АҚПАРАТ МИНИСТРЛІГІНІҢ БАҒДАРЛАМАСЫ
БОЙЫНША ШЫҒАРЫЛДЫ

Жауапты редактор: **Әбдімәлік НЫСАНБАЕВ**,
Қазақстан Республикасы ҰҒА-ның академигі,
философия ғылымдарының докторы, профессор

РЕЦЕНЗЕНТТЕР:

1. **Л.А.Байділдинов**, философия ғылымдарының докторы, профессор
2. **Р.Қ. Қадыржанов**, философия ғылымдарының докторы, профессор
3. **С.Е. Нұрмұратов**, философия ғылымдарының докторы, профессор

Бәкір Ә.

Б 32 Қазақстан Республикасы кәсіби Парламентінің қалыптасуы.
Монография. — Астана: Елорда, 2004. — 288 б.

ISBN 9965-06-354-0

Монографияда мемлекеттік билік жүйесіндегі заң шығарушы органның орны мен рөлі айқындалып, Қазақстандағы парламент институтының даму жолдары мен кәсіби Парламенттің қалыптасу процестеріне саяси талдау жасалынған. Парламенттің басқа билік тармақтарымен қарым-қатынастары жан-жақты зерттелген. Бүгінгі қуатты президенттік республика жағдайындағы Қазақстанның кәсіби Парламентінің өкілеттіктерін бірте-бірте кеңейтудің алғышарттары қарастырылған.

Кітап ғалымдарға, саясаткерлерге, оқытушыларға, студенттерге, сондай-ақ қазіргі Қазақстан кәсіби Парламентінің қалыптасу процесімен қызығушылардың барлығына арналған.

Б 0803010200-296
450(05)-04

ББК 66.3 (5 Қаз)

ISBN 9965-06-354-0

© Бәкір Ә., 2004
© “Елорда”, 2004

КІРІСПЕ

Бүгінгі қоғамымыздағы саяси жүйенің аса маңызды буыны — кәсіби Парламенттің қалыптасу процесін зерттеу бүгінгі отандық саясаттану ғылымының өзекті проблемаларының бірі болып отыр. Ата заңның 3-бабының 4-тармағында Республикадағы мемлекеттік биліктің біртұтастығы, оның Конституция мен заңдар негізінде заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарына бөлінетіндігі атап көрсетілген. Құқықтық мемлекет құруды мақсат еткен қоғамымыздың болашағы осы мемлекеттік биліктің үш тармағының бірі — Қазақстан Республикасының заң шығару қызметін жүзеге асыратын ең жоғары өкілді органының табиғаты мен өкілеттігіне, оның қызметінің пәрменділігі мен тиімділік деңгейіне тікелей байланысты. Сондықтан республикадағы парламент институтының түп-төркінін, оның даму және қалыптасу процесін саяси талдау аса қажет. Бұл әсіресе, әміршіл-әкімшілік жүйеден босап, өзін жаңа демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтыруды мұрат еткен қоғам үшін айрықша маңызды.

Парламентті белгілі бір жағдайда мемлекеттің саяси барометрі деуге болады. Өйткені қоғамның саяси деңгейі, халықтың саясаттануы және азаматтардың саяси мәдениеті және т.б. толып жатқан саяси факторлар Парламент сайлаушыларынан, заң шығарушы органның мәртебесінен, оның қызметінің нәтижесінен көрініс тауып жатады. Сол себептен Қазақстандағы Парламент институтын зерттеуді жұмысымыздың негізгі объектісі етіп алып отырмыз.

Қазіргі қоғамымыздағы шапшаң, кейде қайшылықты жүріп жатқан күрделі саяси процестер тақырыптың ғылыми және практикалық маңыздылығын айқындай түседі. Осы процесте көп мәселе мемлекеттік басқару жүйесіндегі заң шығарушы биліктің ерекше рөлі мен орнына, оның биліктің өзге тармақтарымен өзара тиімді қарым-қатынасына, қоғамымыздағы саяси, экономикалық және әлеуметтік

түбірлі өзгерістердің құқықтық негізін қамтамасыз ете алу әлеуетіне байланысты.

Кешегі кеңестік жүйеден босаған мемлекеттердің басым көпшілігінің ішкі саяси дамуындағы маңызды мәселелер — биліктің әр түрлі тармақтарының құқықтары мен міндеттерін айқындау, олардың тұтас мемлекеттік басқару жүйесіндегі тәуелсіз, бірақ тежемелік әрі тепе-теңдік жағдайда бірлесіп әрекет етуі болып табылады.

Әлемдік парламентаризм проблемалары саяси, заңдық, социологиялық және тарихи әдебиетте жеткілікті жазылған. Оның теориялық және методологиялық аспектілері Аристотель, М.Падуанский, Дж.Локк, Ш.Монтескье, Т.Гоббс, А.Гамильтон, И.Кант, Гегель, тағы басқа ойшылдардың еңбектерінде жан-жақты негізделген.(1)

Батыстық және шығыстық парламентаризмнің даму және қалыптасу процесіне арналған әдебиеттер де жеткілікті.(2) Қазақстандық парламент институтының даму ерекшеліктері қазақстандық ғалымдар С.Зиманов, М.Т.Баймақанов, С.Сартаев, Ә.Н.Нысанбаев, С.Ә.Әбділдин, Л.А.Байділдинов, А.С.Балғымбаев, К.Н.Бұрханов, К.У.Биекенов, Ж.Х. Жүнісова, Ж.А.Жансүгірова, Н.Р.Жотабаев, тағы басқалар еңбектерінде зерттелген.(3)

Бүгінгі қоғамымыздағы саяси-құқықтық, экономикалық-әлеуметтік проблемаларды тереңірек түсіне білуде Қазақстан Республикасының Президенті Нұрсұлтан Әбішұлы Назарбаевтың еңбектері аса маңызды. Әсіресе, қос палаталық кәсіби Парламент жөніндегі айтылған ғылыми һәм практикалық тұжырымдамаларының зерттеліп отырған тақырыптың табиғатын тануда әдістемелік мәні зор болды.(4)

Отандық саяси-ғылыми әдебиетте еліміздегі Жоғарғы Кеңестің зерттеу объектісі болғанына 40 жылдан астам уақыт болғанымен, өкілді органның жүйелі түрдегі зерттелуі кәсіби Парламенттің саяси сахнаға келуімен тікелей байланысты.

Кеңестік Қазақстан жағдайында мемлекеттік биліктің жоғары органын арнайы зерттеген бірнеше еңбекке қысқаша тоқтала кетейік.(5) 1959 жылы шыққан «Верховный Совет Казахской Советской Социалистической Республики» атты кітап — осы саладағы алғашқы туынды. Автор М.А.Биндер Жоғарғы Кеңестің құзыретіне, оның сессиялық қызметі мен тұрақты комиссияларының жұмысына байланысты бірсыпыра мәселелерді қозғаған.

Жоғарғы Кеңестің жұмысы туралы іргелі еңбектердің бірі — С. Сартаевтың «Высший представительный орган государственной власти Казахской ССР» деген монографиясы. Автор 6 тараудан тұратын кітабында республикадағы Жоғарғы Кеңестің 33 жылдан астам тәжірибесіне, мол статистикалық және фактілік материалдарға сүйене отырып, оның мемлекеттік билік жүйесіндегі орнына кеңінен тоқтап, шаруашылық және мәдени құрылысты басқарудағы рөлін жан-жақты ашқан. Заң шығарушылық қызмет пен ерекше өкілеттік функциялар арнаулы тарауларда қарастырылған. Кітапта Жоғарғы Кеңестің XII шақырылымдағы сессияларда қабылданған маңызды заң актілері туралы да кеңінен жазылған.

Мемлекеттік биліктің ең жоғарғы органының конституциялық өкілдігін арнайы мәселе етіп зерттеген көлемді еңбек — «Верховный Совет Союзной Республики и его конституционные полномочия». Екі бөлім, 8 тараудан тұратын монографияда Жоғарғы Кеңестің саяси және мемлекеттік-құқықтық табиғаты, республика материалдары негізінде оның конституциялық өкілеттігін жүзеге асырудағы қызметі жан-жақты қарастырылған. Әсіресе, заң шығарушылық жұмысты көрсетуге ерекше көңіл бөлінген. Сондай-ақ Жоғарғы Кеңестің республика мемлекеттік органдарын қалыптастырудағы рөлі, шаруашылық және әлеуметтік-мәдени құрылысты басқару, республикалық және жергілікті органдардың жұмысын бақылау сияқты өкілеттіктері кеңінен сөз болған. Кітапта Жоғарғы Кеңес жұмысының тәжірибесіне терең талдау жасалып, теориялық және практикалық мәселелер көтерілген.

Әңгіме болып отырған үш еңбекте де Жоғарғы Кеңестің сол кездегі мемлекеттік органдар жүйесіндегі орны талданып, оның функциялары барынша қарастырылған. Соңғы екі монографияның да елеулі еңбектер болғанына, олардың сол кездегі өкілді органның табиғаты мен құзыреттерін тануда мәні зор екеніне дау жоқ. Дегенмен бұл еңбектердің кеңестік заманда мемлекеттік биліктің бөлінуі туралы мәселенің әлі күн тәртібіне қойыла қоймаған кезде және «парламентаризм» ұғымын буржуазиялық деп қана түсінетін әрі коммунистік партияның үстемдігі айрықша болған жағдайда дүниеге келген екі іргелі еңбектің кемшін жақтарын да, жетіспеген жерлерін де түсінуге болады. Кеңестік кезеңдегі Жоғарғы Кеңестің шын мәнісінде заң шығарушы

орган бола алмағаны, оның қызметінің атқарушы билікпен араласып жатуы сияқты принципті кемшіліктер бұл еңбектердің де осал тұстары екенін аңғару қиын емес.

Соңғы жылдары Қазақстандағы кәсіби парламенттің саяси сахнаға келуіне байланысты әр түрлі деңгейдегі әдебиеттер, ғылыми және көпшілік мақалалар баспасөз бетінде жиі жарық көріп келеді. Заңгер-ғалым, академик Салық Зиманов «Конституция и Парламент Республики Казахстан» атты еңбегінде XII, XIII шақырылған Жоғарғы Кеңестердің қызметін келелі сөз ете отырып, республикамыздағы заң шығарушы органның күрделі де принципті мәселелерін қозғаған. Еліміздің егемендікке жетіп, тәуелсіздік алғаны, алғашқы конституциялардың дүниеге келуі, мемлекеттік басқарудың президенттік нысаны, Үкімет, Парламент және оның заң шығарушылық қызметі, т.б. мәселелер аса бір жоғары шабытпен жазылған. Қайбір өзекті мәселені сөз етпесін автор оны Конституцияны басшылыққа ала отырып ұтымды баяндайды. Белгілі мемлекет және қоғам қайраткері, ғалым-экономист С.Ә.Әбділдин «Қазақстан Парламенті Одақтан ордалы елге бет түзеп...» атты кітабында Қазақстанның тәуелсіздік алып, мемлекеттігіміздің нығаюының тарихи кезеңінде сайланған Жоғарғы Кеңестің рөлін ашумен қатар жалпы еліміздегі заң шығарушы органның бірсыпыра мәселелерін көтеріп, тиянақты тұжырымдар жасаған. 1996 жылы шыққан Ж.Х.Жүнісованың «Қазақстан Республикасы: Президент. Демократия институттары» атты монографиясында тәуелсіз елдің саяси институттары — Президент, Парламент, сот билігі, саяси партиялардың пайда болуы мен ерекшеліктеріне теориялық талдау жасалынған. Алғашқы демократиялық жолмен сайланған Жоғарғы Кеңес, 1995 жылғы наурыздағы парламенттік дағдарыс, тұңғыш кәсіби Парламент саяси ой елегінен өткізіліп, соны пікірлер айтылған. Ал 2000 жылы жарық көрген «О демократии и парламентаризме» деген еңбегінде саясаттанушы Н.Р.Жотабаев демократия және парламентаризм мәселелерін бірнеше елдердің (КСРО, АҚШ, Қазақстан және Дания) шындығымен айшықтай отырып, XII шақырылған Жоғарғы Кеңестің тәуелсіз жас мемлекетіміздің заңдық негізін қалыптастырудағы үлесін жүйелі көрсеткен.

Соңғы кездері республикамыздағы заң шығарушы орган отандық саяси ғылымның арнайы зерттеу объектісіне ай-

нала бастады. Ол түсінікті де. Парламент бүгінгі мемлекеттігіміздің аса маңызды және қажетті атрибуты болып отыр. 2000 жылғы 28-29 тамызда өткен «Конституцияның бес жылдығы және Қазақстан Республикасындағы заң шығарушылық процесс» атты халықаралық ғылыми-практикалық конференцияда республикадағы заң шығарушылық жұмысты жетілдіре түсудің жолдары жан-жақты сөз болды. Бұл процестің көбіне-көп Конституция белгілеген заң шығару бастамасына құқығы бар—депутаттар мен Үкімет арасындағы қарым-қатынасқа байланыстылығы айтылды. Сондай-ақ, Парламент қызметінің тиімділігін арттыру мәселелері де конференцияға қатысушылардың назарында болды. Әсіресе, Парламенттің өзі қабылдаған заңдарының орындалуын бақылау құқығын арттыра түсу қажеттігі атап көрсетілді.

Қазақстан мемлекетінің біртұтас құрылымымен байланысты саяси-құқықтық мәселелерге алғаш арналған «Правовые проблемы унитаризма в Республике Казахстан» атты еңбекте президенттік билік, үкімет, сот жүйесі қызметінің ерекшеліктерін көрсете отырып, Парламент қызметін ұйымдастырудың ерекшеліктері қарастырылған.

Саясаттанушы С.Дьяченко Қазақстандағы бүгінгі саяси процестердің шындығын қоғамдағы әлеуметтік-саяси проблемалармен салыстыруға арнаған «Политический транзит в современном Казахстане» атты монографиясында еліміздің өтпелі кезеңінің саяси жүйесіндегі парламентаризм институтының қалыптасуының ерекшеліктеріне қысқаша тоқталған.

Бүгінгі Парламент табиғатын тануда, оның қызметін жетілдіре түсуде 2001 жылғы 30 қарашада өткен «Тәуелсіз Қазақстандағы парламентаризм: жай-күйі мен проблемалары» атты халықаралық ғылыми-практикалық конференция ерекше рөл атқарады. Қазақстандық парламентаризмнің жетістіктері мен проблемалары, отандық және шетелдік тәжірибелер, заң шығарушы және атқарушы билік тармақтарының өзара іс-қимылын заңдық реттеу, т.б. мәселелер қазақстандық және шетелдік мамандардың ортақ талқысына түсті. Конференция соңынан оның қызметін жандандырып, пәрменділігін арттыруға бағытталған нақты ұсыныстар қабылданды.

2002 жылы жарық көрген ғалым Е.Ж.Бабақұмаровтың «Парламент Республики Казахстан: история становления и

проблемы развития (1991-2001)» деген монографиясы мемлекетіміз тәуелсіздік алғаннан кейінгі кезеңдегі республиканың заң шығарушы ең жоғары өкілді органының дамуына, оның жұмыс нысандары мен әдістерін көрсетуге арналған. Парламенттің негізгі функциясы — заң шығарушылық процеске бірсыпыра көңіл бөлініп, депутаттардың сайлаушылармен қарым-қатынасы мен Парламент аппаратының қызметі жан-жақты қарастырылған. Алайда, автор Қазақстан Парламентінің мәселелерін кең көлемде зерттеуді ғылыми мақсат етпеген. Парламент функцияларын толық көрсету алға мақсат етіп қойылмаған. Бүгінгі нығая түскен президенттік республика жағдайындағы Парламенттің басқа билік тармақтарымен қарым-қатынасы, қоғамымызды демократияландыру тұрғысынан заң шығарушы органның өкілеттігін кеңейтудің мәселелері қарастырылмаған.

Соңғы кездері республикадағы заң шығарушы органды негізгі зерттеу объектісі еткен бірнеше кандидаттық диссертациялар да қорғалды.(6) Саясаттанушы Ж.А. Жансүгірова өзінің «Эволюция института Парламента в контексте становления президентской республики в Казахстане» атты диссертациясында Қазақстандағы парламент институтының қалыптасу процесін зерттеудің теориялық-методологиялық проблемаларын қарастырады, Парламентке құрылымдық-функциональдық талдау жасайды, депутаттар корпусының сапалық құрамына рекруттық жүйенің әсерін зерттейді. Ал Ж.Жүнісованың «Институционализация демократии: модель западной политологии для посттоталитарных обществ и опыт Республики Казахстана» деген докторлық диссертациясының үшінші тарауы қазіргі Қазақстандағы саяси практиканы, жаңа демократиялық институттардың (парламент, соттық билік) қалыптасуының ерекшеліктеріне арналған.

С.Г.Федосеев «Законодательная власть в политической системе транзитного общества» деген еңбегінде транзиттік қоғамдағы заң шығарушы биліктің теориялық-методикалық мәселелерін зерттейді. Транзиттік қоғамдағы Парламенттің мәртебесі мен орнына тоқталады. Диссертацияның екінші бөлімі бүгінгі Қазақстанның саяси жүйесіндегі заң шығарушы биліктің өз алдына институт есебінде қалыптасуы, Парламенттің басқа билік тармақтарымен қатынасы, оның қоғамымызды демократияландырудағы рөлі көрсетілген.

Алға қойған міндеттерін бірсыпыра жан-жақты қарастырған диссертант заң шығарушы органды объект ете отырып, оның құрылымы мен функцияларын зерттемеген. Сондай-ақ, Парламенттің мәртебесі арнайы қарастырылғанмен, ол жеткілікті ашылмаған. Диссертацияның 2-бөлімінде Парламенттің басқа билік тармақтарымен қарым-қатынасын қарастырған кезде нақты заң шығарушы органның атқарушы және сот биліктерімен өзара әрекеттестік принциптері тиісті зерттелмеген. Диссертацияның ең негізгі кемшілігі – теориялық мәселелердің күнделікті парламенттік практикадан алынған мысалдармен толықтырыла түспегендігі. Сондай-ақ, тақырыпты ашарда Ата заңды негізге алып, «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» Конституциялық заңды, т.б. тиісті заңдарды ескеріп отыру қажет-ақ еді.

Кәсіби Парламенттің бірінші шақырылымының депутаты болған, марқұм А.И.Лаврентьев «Становление профессионального Парламента в политической системе Республики Казахстан» атты кандидаттық диссертациясының объектісі етіп Қазақстан Республикасының саяси жүйесіндегі кәсіби Парламенттің қалыптасу проблемасын алып, оның алғы шарттары мен негізгі тенденцияларын, Қазақстандағы заң шығарушылық процестің жайы мен перспективасын зерттеуді алға қойған. Автор екі бөлімнен тұратын диссертациясында тақырыпты зерттеуге өз жолымен келген. Бірінші бөлімде бүгінгі әлемдік парламент модельдерінің тәжірибесі мен практикасы әңгіме болып, олардың саяси мәні мен ортақ сипаттары ашылады. Президенттік Республика контекстіндегі кәсіби Парламенттің электоралдық заң тұрғысынан қалыптасу процесі зерттелген. Заң шығару бастамашылығын демократияландыру мен депутаттардың саяси мәдениетін көтеру мәселелері қарастырылған Қазақстан Парламентінің халықаралық, парламентаралық қауымдастыққа енуі де сөз болады.

Автордың зерттеу жұмысының ұтымды тұсы оның теория мен парламенттік практиканы байланыстыра білуінде. Бұл бағытта диссертанттың депутаттық тәжірибесі көп көмектескен.

Біртұтас мемлекет жағдайында Қазақстан Парламентін өкілдік билік есебінде қарастырған Т.Б.Үмбеталиева «Развитие представительной власти Казахстана в условиях

унитарного государства» атты диссертациясының бірінші бөлімін өкілді органның қалыптасуының теориялық-методологиялық проблемаларына арнаған. Еңбектің екінші бөлімі қос палаталы өкілді органның саяси процестегі рөлін ашуға бағытталған. Басқарудың президенттік нысаны және Парламент қызметін саяси жаңартудың жолдары қарастырылған. Сондай-ақ, биліктің атқарушы тармағын бақылауды жүзеге асырудың негізгі бағыттары мен түрлері де зерттеу объектісі болған.

Заңгер-зерттеушілер Ж.М.Башарова мен Р.Ш.Досымбековалар өз еңбектерін Парламенттің заң шығарушылық қызметіне, оның қазіргі кездегі конституциялық мәртебесіне арнапты.

Зерттеуші Н.Қалиев өзінің 2003 жылы шыққан монографиясында тәуелсіз Қазақстан парламентаризмінің теориялық негіздерін, оның қоғамның саяси жүйесіндегі орнын, қалыптасу және даму ерекшеліктерін, қызмет жасауының принциптерін саяси саралаған. Алғаш қазақ тілінде шыққан еңбекте парламентаризм қырынан қарастырған қоғамдық саяси институттар мен парламентаризмнің ара қатынастары сөз болады. Заң шығарушы орган қызметінің қоғамдағы саяси институттарды заңдық тұрғыдан нығайтудағы маңызы көрсетілген.

Осы күнге дейінгі жарық көрген Қазақстан Парламентіне тікелей не жанама қатысты ғылыми әдебиеттерге, халықаралық ғылыми-практикалық конференция материалдарына, қорғалған кандидаттық диссертацияларға шолу жасай отырып, мынандай қорытындыға келуге болады. Бұл еңбектердің барлығының өзіндік мақсат-міндеттері бар, олар біздің ғылыми жұмысымыздың объектісі етіп алған тақырыбымызды кеңірек зерттеуге көмектесті. Алайда, мемлекеттік билік органдары жүйесіндегі парламент институтына, оның әр түрлі саяси жүйедегі орнына, заң шығарушы органның құрылымы мен функцияларына, Қазақстандағы Парламент институтының даму жолына, оның бүгінгі кәсіби орган есебіндегі қалыптасу процесіне саяси талдау жасаған іргелі еңбектің жоқ екендігін айту керек. Көптеген еңбектерде Парламент көбіне-көп демократиялық институт есебінде қарастырылып, оның заң шығарушы орган есебіндегі табиғаты, құрылымдары мен функциялары толық ашылмайды. Президенттік республика жағдайындағы Парламенттің өкілеттігі, оның басқа билік тармақтарымен

қарым-қатынасы жеткілікті зерттелмеген. Сондықтан ғылыми жұмысымыздың тақырыбы етіп Қазақстан Парламентінің қалыптасу процесін алдық. Мұның себебін мынандай факторлармен түсіндіруге болады:

— Парламент институтының мемлекеттік органдар жүйесіндегі контексте әлі де жеткілікті зерттелмеуі;

— Әр түрлі саяси жүйедегі Парламенттің орнын айқындау;

— Парламент институтының құрылымдары мен негізгі функцияларын көрсету;

— Қазақстандағы Парламенттің даму процесіне саяси талдаудың қажеттігі;

— Қазақстан кәсіби Парламентінің қалыптасуы, өтпелі кезеңдегі оның екі палаталылығының қажеттігін көрсету;

— бүгінгі күшті президенттік республика жағдайында кәсіби Парламенттің құрылымдары мен функцияларын, оның басқа билік тармақтарымен қарым-қатынасын зерттеу;

— Қазақстан Парламентінің өкілеттігін бірте-бірте кеңейте түсудің алғы шарттарын айқындау.

Мақсат тақырыптың теориялық-әдістемелік және ғылыми-практикалық мәселелерін зерттей отырып, Қазақстанның кәсіби Парламентінің қалыптасу процесіне саяси талдау болып табылады.

Қоғамдағы кез келген саяси процестің, саяси институттың немесе саяси құбылыстың дамуын жан-жақты ғылыми сараптаудан өткізу үшін бірнеше методологиялық бағдарлардың, негіздердің ішінен басымдық танытатын тәсілді таңдау қажеттілігі белгілі. Мәселен, саяси жүйенің әр түрлі қырларын зерттеуде құрылымдық-функционалды және жүйелілік тұрғысынан талдаулар жасау соңғы кезеңде кең етек алуда. Бұл зерттеуде де аталған методологиялық бағдарлар бір-бірімен байланыста қолданылады. Парламенттің құрылымдық-қызметтік орны мен саяси жүйедегі өзіндік рөлі жұмыс барысында жан-жақты сараптаудан өтеді. Сондықтан бұл саяси институттың мәнін ашу үшін бір ғана тәсілге сүйену аздық етеді. Еліміздегі саяси дамудың өткен тарихтағы дәстүрлілік кезеңінен қазіргі қоғамға өту процесі «қуушы модернизация» принципінен гөрі «сыни модернизация» принципіне сүйенгені абзал деген пікірдеміз. Себебі, «қуушы модернизация» көбінесе қазіргі жаһандану процесі алып келген құндылықтар жүйесіне еліктеуге

негізделген, ал «сыни модернизация» болса халқымыздың мәдениетін, ерекшеліктерін сақтай отырып дамуға мүмкіндіктер ашады. Осыған орай саясаттану саласында қалыптасқан саяси мәдениетті, саяси институттарды зерттеудің бихевиористік (мінез-құлыққа қарай), институциональді, эволюционалистік және т.б. талдау бағдарларын ескеру міндеті тұр. Әсіресе, еңбектің тақырыбы Қазақстан Парламентінің қалыптасуын саяси зерттеулер тұрғысынан қарастыру болғандықтан эволюционистік талдау мәселесіне де үлкен маңыздылық беруді жөн көрдік. Өйткені әрбір құбылыстың генезисін, яғни, шығу тегін, даму кезеңдерін жан-жақты сараптаудан өткізбей тұрып, оған дәйекті сипаттама беру мүмкін емес.

Зерттеу нәтижесіндегі тұжырымдамалар мен қорытындылар Қазақстан Парламенті туралы конституциялық заңдар мен нормаларды байыта түсу, қалыптасу үстіндегі кәсіби Парламенттің құрылымдық-функциональдық қызметінің тиімділігін арттыру үшін пайдалы. Сондай-ақ, кәсіби Парламенттің басқа билік тармақтарымен өзара қарым-қатынасын жетілдіре түсудің жолдарын айқындау да аса маңызды. Еңбек мемлекеттік құрылымдар мен саяси партия қызметкерлеріне, сондай-ақ, мемлекеттік биліктің өкілетті органы – парламент институтының мәселелерімен айналысатын зерттеушілерге деректі, ғылыми және практикалық негіз бола алады. Сондай-ақ, бұл Қазақстан Республикасы Парламенті жөніндегі арнаулы курсты оқыту процесінде, тақырыпты онан әрі тереңірек зерттеу барысында да қажет болады.

Бұл еңбекті дайындау үстінде Қазақ КСР Жоғарғы Кеңесінің, Қазақстан Республикасы Парламентінің стенограммалық есептері, белгілі мемлекет және қоғам қайраткерлерінің заң шығарушы орган туралы ойлары, Парламент қабылдаған заңдар, нормативтік-құқықтық актілер кеңінен пайдаланылды.

1. *Аристотель*. Этика, Политика. Афинская полития. – М.: Мысль, 1997. – 458 с.; Гоббс Т. Соч.: в 2-х; т.2 – М., 1989. – 731 с.; *Локк Дж.* Избранные философские произведения. в 2-х т.т.1. – М.:Соцэкгиз 1960. – 734 с.; *Локк Дж.* Два трактата о правлении. Книга вторая. Сб.соч. Т.3. – М.:1988. – 373 с.; *Милль Дж.Ст.* Размышления о представительном правлении. Перевод с англ. – Перепечатка с изд. *Яковлева*. – СПб., 1863. – 263 с.; *Монтескье Ш.Л.* Избранные произведения. Под ред. *Баскина М.П.* – М.: Политиздат, 1955. – 800 с.; *Кант И.* Метафизика нравов. Т.4.ч.2. – М.: Мысль, 1965. – 478 с.; *К* вечному миру. Соч. В 6-ти т. – М.: Мысль, 1966. – 544 с.; *Гегель Г.В.* Философия

права. Пер.с нем. – М.:Мысль, 1990. – 524с.; *Руссо Ж.Ж.* Трактаты.(переводы). – М.: Наука, 1969. – 703 с.

2. *Васильев Л.С.* История Востока. В 2-х т. Т. 2 – М.: Высшая школа, 1998. – 495 с.; *Зубов В.А.* Парламентская демократия и политическая традиция Востока. – М.: Наука, 1990. – 391 с.; Политические отношения на Востоке: общее и особенное. /Под.ред. *Ли В.* и *Максименко В.* – М.: Наука. 1990. – 251 с.; Романов Р. Российский парламентаризм: генезис и организационные оформление. //Полис. – М.:1998. N 4, – 24-35 с.; Парламентаризм в России. Федеральное собрание. 1993-1995, – М.: 1996. – 31 с; *Мишин А.А.* Конституционное [государственное] право зарубежных стран. – М.: Белые альвы, 1999. – 456 с.; *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. Практикум. – М.: Юристъ. 2000. – 429 с.; Конституционное право в России: Практикум – М.: Юристъ. 2000. – 631 с.; Разделение властей и парламентаризм./ РАН. Ин-т. гос-ва и права. – М. 1992. – 126 с.

3. *Биндер М.А.* Верховный Совет Казахской Советской Социалистической Республики. – Алматы: Казгосиздат, 1959. – 103 с., *Сартаев С.* Высший представительный орган государственной власти Казахской ССР. – Алматы: Казахстан, 1972. – 200 с.; Верховный Совет Союзной Республики и его конституционные полномочия. (На материалах Казахской ССР). – Алматы: Наука, 1979. – 318 с.; *Әбділдин С.* Қазақстан Парламенті: Одақтан ордалы елге бет түзеп... – Алматы: Қазақстан, 1993. – 185 б., Становление парламентаризма в Казахстане. – СПб., Секретариат Совета МПА, 1993. – 92 с.; *Байдельдинов Л.А.* Республика Казахстан как политическая реальность: перспективы демократии. //Республика Казахстан: политика и развитие. – Алматы, 1996, – 28-34 с.; *Баймаханов М.Т.* Становление суверенитета Республики Казахстан – Алматы, 1994. – 3-25 с.; *Балгимбаев А.С.* Политические институты – главный инструмент преобразований //Сборник материалов республиканской научно-практической конференции. Государства и политические партии: история и современность. – Алматы: ПНЕК, КИСИ, АПН. 1998. – 27 апреля, – 62-64 с.; *Бурханов К.Н.* Эволюция социально-политической системы Казахстана в XXI веке: Автореф. дисс. полит. наук. – Алматы, 1997. – 44 с.; *Джунусова Ж. Ж.* Республика Казахстан: Президент. Институты демократии. Алматы: Жеті Жарғы, 1996. – 218 с; *Жансугурова Ж.А.* Проблемы развития парламентаризма в Казахстане. – Алматы, ИРК, 1995. – 24 с.; Законотворческий процесс в Республике Казахстан: Состояние и проблемы: Материалы международной научно-практической конференции. 27-28 марта 1997г. /Редколл: *Г.С.Сапарғалиев.* – Алматы, 1997. – 624 с.; *Зиманов С.З.* Конституция и Парламент Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жарғы, 1996. – 352 с.; *Нысанбаев Ә.Н.* Адам және ашық қоғам. Человек и открытое общество. – Алматы: Қазақ энциклопедиясы, 1998. – 272 б. Парламент и законодательная власть Казахстана: Монография /Отв.ред. *А.А.Таранов.* – Алматы: Жеті жарғы, 1995. – 157 с.; Политическое лидерство в современном Казахстане: методологические, методические и теоретические аспекты /Отв.Ред. *Нысанбаев А.Н. Кадыржанов Р.К.* – Алматы: Асыл кітабы, 1998. – 134 с.; Строительство правового государства и развитие демократических процессов в стране в свете новой Конституции. (Материалы респ.научно-практ. конф. Алматы, 26 августа 1996 г.) Алматы: Жеті Жарғы, 1996, – 116 с.; *Тасмағамбетов И.Н.* Социальная политика и политическая трансформация. – Алматы: Ғылым, 1997. – 250 с.; *Сапарғалиев Г.* Становление конституционного строя Республики Казахстан (1990-1996), Сборник статей. – Алматы: Жеті жарғы, 1997. – 166 с.; Қазақстан Республикасының конституциялық құқығы. – Алматы: Жеті жарғы, 1998. – 320 б., *Конабаев О.К.* Конституционно-правовые основы организации государственной власти в Республике Казах-

стан в соответствии с принципом ее разделения на ветви. – Алматы: Жеті жарғы, 1999. – 160 с.; 5 летие Конституции и законотворческий процесс в Республике Казахстан. Материалы Международной научно-практической конференции. – Алматы, 2000. – 452 с.; Сапарғалиев Г., Мухамеджанов Б., Жанузакова Л., Сакиева Р. Правовые проблемы унитаризма в Республике Казахстан – Алматы: Жеті Жарғы. 2000. – 312 с.; Баишев Ж. Конституционное право Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жарғы, 2001. – 392 с.; Майлыбаев Б.А. Становление и эволюция института Президента Республики Казахстан: проблемы, тенденции, перспективы. (опыт политико-правового исследования). /Под.ред. С.З.Зиманова. – Алматы: Арыс, 2001. – 532 с.; Дьяченко С. Политический транзит в современном Казахстане. Астана: – Елорда, 2001, – 384 с., Нысанбаев А., Машан М., Мурзалин Ж., Тулегұлов А. Эволюция политической системы Казахстана в 2-х томах. – Алматы: Қазақ энциклопедиясы, 2001. т.1. – 352 с.; т.2. – 544 с.; Тәуелсіз Қазақстандағы парламентаризм: жай-күйі мен проблемалары. Халықаралық ғылыми-практикалық конференцияның материалдары. 2001 жылғы 30 қараша – Астана, 2002. – 648 б. Парламентаризм в независимом Казахстане: состояние и проблемы. Материалы международной научно-практической конференции 30 ноября 2001 года. – Астана, 2002. – 648 с., Қалиев Н. Қазақстан парламентаризмі. – Алматы: Қазақстан. 2003. – 272 б.

4. Назарбаев Н.А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства. – Алматы: РГЖИ «Дәуір», 1992. – 55 с.; Идейная консолидация общества – как условия прогресса Казахстана. – Алматы: ФПИ. Казахстан – XXI век, 1993. – 31 с.; На пороге XXI века. – Алматы: Өнер, 1996. – 288 с.; Назарбаев Н.Ә. Тәуелсіздігіміздің бес жылы. – Алматы: Қазақстан, 1996. – 640 б.

5. Башарова Ж. М. Законодательная деятельность Парламента Республики Казахстан. Автореферат дисс. канд. юрид.наук. – Алматы, 1996. – 29 с.; Досымбекова Р.Ш. Конституционный статус Парламента Казахстана в современный период. Автореферат дисс. канд. юрид.наук. – Алматы, 1997. – 24 с.; Федосеев С.Г. Законодательная власть в политической системе транзитного общества. Дисс. канд. полит.наук. – Алматы, 1999. – 116 с.; Лаврентьев А.И. Становление профессионального Парламента в политической системе Республики Казахстан: Дисс. канд.полит.наук. Алматы. 1999. – 141 с.; Умбеталиева Т.Б. Развитие представительной власти Казахстана в условиях унитарного государства. Дисс. канд. полит. наук. – Алматы. 1999, – 128 с., Сәтбаева Қ. Парламентаризмнің Қазақстан Республикасы Парламентінің заң қызметімен ара қатынасы: Заң ғылымдарының кандидатының авторефераты. – Алматы, 2001. – 30 б.; Самалдыкова З.М. Парламент Республики Казахстан: (Структура, основные направления деятельности): Автореф. канд.юрид.наук. – Алматы: 2001. – 32 с.;

I-БӨЛІМ.

ПАРЛАМЕНТ ИНСТИТУТЫН ЗЕРТТЕУДІҢ ТЕОРИЯЛЫҚ-МЕТОДОЛОГИЯЛЫҚ НЕГІЗІ

1.1. Мемлекеттік билік органдары жүйесіндегі Парламент институты

Мемлекеттік билік органдары жүйесіндегі парламент институтын зерттеу сонау XVII ғасырдан басталғанымен, бұл осы күнге дейін саясаттану ғылымында аса өзекті проблема болып келеді.

Парламент институтының саяси төркіні мемлекеттіліктен, мемлекеттік биліктен бастау алады. Ал биліктің элементтері қоғамдық қатынастың ерекше түрі есебінде адамзат дамуының тым ерте кезінде-ақ байқалған. Халықтардың әлеуметтік тұрмысын зерттеген этнограф ғалымдардың еңбектеріне қарағанда, алғашқы қауымдық және рулық құрылыстың ерекшелігі — маңызды мәселелерді басқаруды тайпа мен рулардың барлық мүшелері, ру басылары мен көсемдері, олар құрған кеңестер жүзеге асырып отырған. Адамзаттың алғашқы қауымдық құрылысының ірі маманы Л.Т.Морган өзінің «Древнее общество» атты еңбегінде алғашқы қауымдастықта басқарудың осы үш сатылы болғаны жөнінде жазады.⁽¹⁾ Алғашқы қауымдық билік кейінгі өркениетті қоғамдағы билік жүйесінің ең қарапайым үлгілері болатын.

Мемлекет экономиканың сапалық өсуінің белгілі бір сатысындағы қоғам дамуының заңды, объективті нәтижесі екені белгілі. Мындаған жылдардан бері келе жатқан еңбек пен еңбек өнімінің тең бөлінісі объективті тиімсіз болып, қоғам әлеуметтік жағынан жіктелді. Бұл бұрынғы қоғамның барлық мүшелеріне тең биліктің енді артықшылықпен пайдаланатын әлеуметтік топтар мен таптардың мүддесіне қызмет етуіне әкелді. Сонан соң қоғам мүшелерінің қызметі мен қарым-қатынасын ұйымдастыратын, бағыттайтын және бақылайтын саяси жүйенің қажеттігі туындады. Бұл миссияны мемлекет атқарды. Ол бар билік саясатының жиын-

тық көрінісіне ие болып, қоғамда орталық институтқа айналды. Сөйтіп, қауымдық билік еңбек пен меншіктің бөлінісі жағдайында күрделі өзгеріске ұшырап, мемлекеттердің қалыптасуының ең ерте кезеңінде-ақ бөлінген саяси билікке ауысты. Сол себептен де саяси биліктің бөлінуінің мыңдаған жылдық терең тарихи тамыры бар. Ол адамзаттың саяси-құқықтың санасына революциялық жаңалық әкелген ерте дүние ойшылдары Аристотель, Эпикур, Полибий еңбектерінен бастау алды. Ал оның кейін өз алдына ғылыми жүйеге келуі Дж.Локк және Ш.Монтескье есімдерімен тығыз байланысты. Ал А.Гамильтон, И.Кант, Гегель және тағы басқа ойшылдар өз еңбектерінде бұл «биліктің бөліну» теориясын жан-жақты қарастырды.

Ежелгі гректің ұлы ойшылы Аристотель қайсыбір мемлекеттің болмасын негізгі үш бөліктен тұратынымен санаса отырып, олардың әрқайсысынан әрбір мемлекеттік құрылысқа пайдалысын ала білудің қажеттігін атап көрсеткен. Ол мемлекеттік өкіметті — мемлекеттік істерді қарайтын заң кеңесшілік орган, лауазымдар және сот деп үш бөлікке бөледі.(2) Сондай-ақ, мемлекеттің сипаты осы бөліктердің әрқайсысының жағдайына, мемлекет түрлерінің айырмашылығы осы бөліктердің әрқайсысының құрылысына байланысты деген ойлары да бүгінгі заман үшін аса маңызды. Аристотель заң шығарушылықты мемлекеттегі басты билік дей отырып, оның қарастыратын негізгі мәселелерін де атай кетеді. Олар — соғыс және бейбітшілік, одақтастық құру мен оны жою, заңдар қабылдау, өлім жазасын шешу, елден аластау, мүлікті тәркілеу, лауазымды тұлғаларды тағайындау және олардың есеп беріп отыруы сияқты мәселелер.

Мемлекеттік өкіметтің өз алдына тәуелсіз, алайда, бірімен-бірі тығыз байланысты, бірін-бірі бақылап отыратын биліктерге бөлінуі Еуропада өте ерте зерттеле бастаған.

XIY ғасырда өмір сүрген Италияның мемлекеттік құрылысының белгілі маманы М.Падуанский заң шығарушы билікті үкіметтік болмаса құрамында соттық билігі бар атқарушы биліктен бөлек қараған. Ол өз теориясының негізіне бастауы монарх пен халық болып отырған билікті, дуалистік түсінікті алды, сөйтіп, халыққа — жоғары заң шығарушы билік, монархқа — атқарушы билік тиісті деп, тұңғыш рет билікті заң шығарушы және атқарушы билікке бөледі.(3)

Билікті бөлудің классикалық теориясының негізін Джонн Локк және Шарль Луй Монтескье салды. Бұлар өмір сүрген уақыт аталып отырған теорияның негізін салушылар мен олардың жолын қуушылардың еңбектерінде сипаты айқын көріне бастаған жаңа кезеңге жатады. Мемлекеттік билікті бөлу теориясы сол замандағы басты саяси күштердің? — король билігі, дворяндар мен жаңа туа бастаған буржуазияның арасындағы нақты саяси мүдделер мен күрестерді, олардың өзара әсер етуін көрсетеді. Билікті бөлу король деспотизмі мен дворяндар озбырлығын жоюда тиімді амал болды. Сөйтіп, бұл бөлу буржуазияның заң шығарушылық жұмыста айқындаушы позицияны жеңіп алуына жеткізді. Монархия мен дворяндар атқарушы және сот билігі тетіктерін ұзақ әрі қатаң ұстап қалды.

Дж.Локк билікті заң шығарушы, атқарушы (ол әрі соттық) және халықаралық қатынаспен айналысатын федеративті деп, ал Монтескье билікті бүгінгі күнгі мағыналарында: заң шығарушы, атқарушы және соттық деп мемлекеттік биліктің бөліну теориясын жасады.

Дж.Локк пен Ш.Монтескье еңбектерінің маңызы өз кездерінің ауқымынан әлдеқайда кең. Олар деспотизм мен заңсыздыққа, адамның абыройы мен намысын қорлауға, оның табиғи құқықтарын аяққа басуға батыл қарсы шықты. Дж.Локктің «Саяси билікті дұрыс бағалау адамдар қандай табиғи жағдайда өмір сүріп отыр деген сұрақтың жауабын күн ілгері береді» деген пікірінің қай заман болмасын мәні зор.(4) Оның негізгі тезисі — шексіз деспоттық билік немесе белгіленген тұрақты заңсыз басқару қоғамның мақсатына еш сай келмейді.(5) Бұл тезистен туындайтын ой: биліктің қызметін заң қабылдайтын және оны орындайтын деп бөлу. Дж.Локкша, басты бөле заңды қабылдайтын және орындайтын монархтың бөлінбеген билігінде. Бұдан шығар жол — заң шығарушы билікті парламентке, ал атқарушы билікті — монархқа беру. Дж.Локк Конституциялық мемлекетте жалғыз ғана жоғары билік бар, ол заң шығарушы орган, қалған билік тармақтары оған бағынуға тиісті дейді.(6) Өйткені заң шығарушы орган халықтың тікелей еркін білдіріп, сенімін арқалап отыр.(7) Дж.Локк заң шығарушылық биліктің басымдығын айта отырып, былай дейді: «Басқару болған барлық жағдайларда заң шығарушылық билік әрқашан жоғары тұрады. Себебі басқалар үшін заң шығарушылар олардан жоғары болуға тиіс; ал заң шығарушылық биліктің қоғамның барлық бөліктері мен әрбір

мүшесі үшін оларға тәртіп ережелерін белгілей отырып, заң шығару құқығы болғандықтан және заң шығарушылық билікке бағынысты болып, есеп беретіндіктен қоғамда заң шығарушы болып табылады және оларды бұзған кезде жазаның қолданылуына жол береді, өйткені заң шығарушылық билік қажетінше жоғары тұруға тиіс және қоғамның қандай да бір мүшелері немесе бөліктері нысанындағы қалған биліктердің барлығы содан туындайды және оған бағынысты болады».(8) Ұлы ойшыл өз пікірін әрі қарай жалғастыра отырып, атқарушы билік заң шығарушы органға тәуелді және оған есеп беріп қана қоймай, оның қалауымен өзгеруі де, орнынан ауысуы да мүмкін, – дейді.(9) Сондай-ақ, Дж.Локк заң шығарушы билік ең жоғары болғанымен, оның билігінің шексіз еместігін де айтады. Өйткені, ол заң шығарушылар болып табылатын тұлғаға немесе жиналысқа беріле отырып, қоғамның барлық мүшелерінің біріктірілген билігін ғана білдіреді, ол осы тұлғалар өздері қоғамға қосылғанға және осы билікті қоғамға бергенге дейін бастапқы ахуалда болғандығы биліктен артық бола алмайды. Бұл билік, барынша кең шеңберде алғанда, қоғамдық игіліктермен шектелген. Оның қоғамды сақтап қалудан басқа өзгедей мақсаттары жоқ. Сол себепті де мемлекеттегі ең жоғары заң шығарушы билік өзіне жағымды нәрсені жасай береді деу қателік.(10) Сондай-ақ, Дж.Локктың заң шығарушы орган өзінің заң жасау құқығын басқаның қолына бере алмайды, өйткені ол құқықты халық сеніп тапсырып отыр деген ойы да маңызды. Алайда, біздің Конституциямыздың 53-бабының 4-тармақшасына сай Парламент Президентке оның бастамасы бойынша әр палата депутаттары жалпы санының үштен екісінің даусымен бір жылдан аспайтын мерзімге заң шығару өкілеттігін беруге хақылы. Өйткені халық пен мемлекет атынан билік жүргізуге тек Республика Президентінің ғана құқығы бар. Президент – мемлекеттің басшысы, оның ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындайтын, ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстанның атынан өкілдік ететін ең жоғары лауазымды тұлға.(11)

Мемлекеттік билікті бөлу жөніндегі ғылыми ойды логикалық шегіне жеткізген XVIII ғасырдағы француз ағартушысы Ш.Монтескье. Оның теориясы бойынша, заң шығарушы билік парламентке, атқарушы билік мемлекеттің басшысына тиісті. «Заңдар құдіреті» (Дух законов) деген

еңбегіндегі Ш.Монтескьенің осы идеясы Солтүстік Америка Құрама Штаттары тәуелсіздігі Декларациясы және адам мен азамат құқықтарының француз Декларациясының негізіне алынған еді. Бұл құжаттар бүгінгі күнге дейін маңызын жойған жоқ.

Ш.Монтескье өзінің жоғарыдағы айтулы еңбегінде әрбір мемлекетте үш түрлі — заң шығарушы, халықаралық құқық мәселесімен, атқарушы және азаматтардың құқығымен айналысатын биліктер бар дей отырып, олардың құзырындағы мәселелерді де атап көрсетеді. Заң шығарушы билік тұрақты не уақытша заңдар қабылдайды немесе қолданыстағы заңдарды өзгертеді не олардың күшін жояды. Екінші билік соғыс жариялайды, мемлекеттің қауіпсіздігін қамтамасыз етеді. Үшінші билік қылмыстыларды жазалайды, адамдар арасындағы талас-дауларды шешеді. Соңғыны сот билігі, ал екіншіні мемлекеттің атқарушы билігі деуге болады.(12) Сондай-ақ, Ш.Монтескье заң шығарушы, атқарушы және сот билігін бір тұрғыда біріктіруге болмайтындығын негіздеді. Ол бірнеше елдердің саяси құқықтық құрылымын зерттеп, талдай отырып, мемлекетте бірін-бірі тежеп отыратын биліктің заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарының болуы мемлекетте саяси бостандықты қамтамасыз етудің басты шарты деген қорытындыға келеді.(13) Ш.Монтескьенің ойынша, билікті бөлу әр түрлі мемлекеттік органдар арасындағы жай функцияны бөлу емес, бұл саяси күштердің саяси еркіндікті жүзеге асыруы үшін бөлінісі болып табылады.(14) Атқарушы билік шектелген жағдайда қызмет етуі қажет, заң шығарушы және атқарушы билік бір адамның немесе мекеменің билігінде болса, онда бостандық болмайды, себебі монарх немесе сенат тирандық заңдар шығарады. Сол сияқты сот билігі заң шығарушы және атқарушы биліктен бөлінбесе де бостандық болмайды. Егер сот билігі заң шығарушылықпен қосылса, онда азаматтардың өмірі мен бостандығы озбырлыққа тап болады, ал атқарушы органмен қосылса, онда сот қанауға мүмкіндік алады. Ал үш билік біріксе, онда бәрі тынды дей бер, — дейді Ш.Монтескье (15) Француздың ұлы ағартушысының атқарушы және заң шығарушы биліктер шектен шығып кетпеуі үшін оны реттеп отыратын биліктің қажет екені жөніндегі ойы да қызғылықты.(16) Бұған біздегі Республика Президентінің мемлекеттік биліктің

барлық тармақтарының келісіп жұмыс істеуін қамтамасыз етіп отыратын функциясын алуға болады. Сондай-ақ, Ш.Монтескье билік тармақтары арасындағы тежемелік принциптерді де сөз етеді. Мысалы, егер атқарушы биліктің заң шығарушы жиналыстың әрекетін тоқтата алатын құқығы болмаса, онда заң шығарушы орган деспоттық түрге айналады, өйткені ол өзі қалаған кез келген билікке ие болады да, бар билікті жояды. Сол себептен де Ш.Монтескьенің: «Билікті теріс пайдалануға мүмкіндік бермеу үшін әртүрлі биліктер бірін-бірі өзара тежеп отыратындай тәртіп қажет» деп жазуы тегіннен-тегін емес.(17)

Заңдылықтың үстемдігі биліктердің бірін-бірі тежеп отыратын жағдайында ғана жүзеге асады. Заң шығарушы биліктің міндеті—құқықтық жағдайды айқындап, оны азаматтардың барлығы орындауға міндетті заңдарға айналдыру. Сол себептен заң шығарушылық биліктің бүкіл халыққа тиесілі болғаны жөн. Ал атқарушы билік қабылданған заңдарды жүзеге асыруға тиісті болғаннан соң, ол өзінің табиғатында шектелген. Атқарушылық жұмысты заң шығаратын жиналыстың мүшесінен басқа кез келген тұлғаға тапсыруға болады. Өйтпеген жағдайда еркіндік жойылады. Азаматтардың еркіндігі мен қауіпсіздігі сот билігінің айқын қызметіне байланысты. Ш.Монтескьенің ойынша, сот билігін тәуелсіз соттар атқаруы тиіс. Сол себепті ол қылмыстық істер болғанда сот процесіне жұртшылық өкілдерін қатыстырып, сот билігін халықтан шыққан тұлғаларға тапсыруды ұсынады.(18)

Локк Дж. мен Ш.Монтескье негізін салған мемлекеттік биліктің бөліну теориясы кейін толыса түсіп, жан-жақты дамытылды. Бұл тақырыпқа ХУІІІ-ХІХ ғасырлардағы саяси-құқықтық ойдың аса ірі өкілдері түгел дерлік қалам тартты. Француздың философы, социолог әрі аса көрнекті жазушы Жан-Жак Руссоның заң шығарушы, атқарушы және сот билігі — халықтың тұтас билігінің көрінісі деген пікірі өзінен бұрынғы ойшылдардан ерекше. Оның ойынша, барлық билік халыққа тиесілі, оны жүзеге асырудың жолы халықтық жиналыстар болуға тиісті. Ал заңдардың нақты орындалуы үкіметке — атқарушы билікке қатысты. Өйткені атқарушы билік — заң шығарушы биліктің құралы.(19) Сондай-ақ, Ж.Ж.Руссо саяси жүйенің тиімді қызметін қамтамасыз ету үшін басқару мен билік органдарының өкілеттіктерін барынша шектеп, өзара бақылау, тежемелік

және тепе-тендік жүйе қажет деп санайды. Халық – биліктің бірден-бір бастауы, мемлекеттік билік оның өкілетті органдары арқылы жүзеге асырылады. Ж.Ж.Руссоның биліктің бөліну теориясы туралы ойлары логикалық жағынан биліктердің өз алдарына жеке институт болып қалыптасуына әкелді. Ұлы ағартушының парламент саяси институт ретінде атқарушы және сот биліктері әрекеттерінің тәртіптері мен шарттарын қарастыратын заңдар қабылдайды деген ойлары да аса маңызды еді.(20)

Биліктің бөлінуі туралы тың пікірлер немістің ұлы философтары И.Кант пен И.Гегель еңбектерінде де жетерлік. И.Кант биліктердің бөлінуін мемлекеттік билік идеясынан туындайтын логикалық қажеттілік деп қарастырады. Заң шығарушы, атқарушы және сот биліктері өздерінше жеке дара субъекті болғандарымен барлығы жиналып қана бір мемлекеттік билікті құрайды. Биліктердің бөлінуі – құқықтық мемлекеттің принципі есебінде ақыл-ойдың талабы.(21) Ал Гегельдің 1821 жылы жазған «Құқық философиясы» («Философия права») атты айтулы еңбегіндегі мемлекеттік билік туралы философиялық тұжырымдары да еш құнын жойған жоқ. Ол мемлекет өзінің айырмашылық идеяларын дамытатын организм, осы айырмашылықтар олардың функциялары мен қызмет аясындағы биліктің әр түрін құрайды дей отырып, мемлекеттік биліктердің бөліну принципі олардың осы айырмашылықтарынан туындайтынын атап көрсетеді.(22) Гегель бостандық идеясы биліктердің тиісті бөлінуі жағдайында ғана жүзеге асады дейді. Ол саяси мемлекетті заң шығарушы және атқарушы биліктерге, конституциялық монархияға бөледі.(23) Бұл арада ұлы философтың конституциялық монархия деп отырғаны сот билігі екенін аңғару қиын емес. Сондай-ақ, Гегель билік тармақтарының толық бөлінуі, бір-біріне тәуелсіз болуы мүмкін еместігін де айтып өткен.(24) Сонымен мемлекеттік билік пен оның бөлінуінің классикалық теориясынан туындайтын мынандай негізгі принциптерді атап көрсетуге болады.

– мемлекеттік билік еңбек пен меншіктің бөлінісі жағдайындағы қоғам дамуының заңды, объективті нәтижесі;

– әрбір демократиялық елде мемлекеттік биліктің үшке бөлінетіні, оның заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарынан тұратындығы;

– мемлекеттік билік біртұтас, алайда, заң шығарушы, атқарушы және сот билік тармақтарын біріктіруге болмайды;

– әрбір демократиялық елде заң шығарушы, атқарушы және сот билігі тұтас мемлекеттік механизммен байланыста әрі салыстырмалы дербестікте болады, олардың арасында белгілі бір теңдік бар, тежемелік пен тепе-теңдік жүйесі қызмет етеді;(25)

– конституциялық мемлекетте заң шығарушы билік жалғыз жоғары билік болып табылады, ал қалғандары осы билікке бағынышты болуы тиіс. Өйткені заң шығарушы билік қана қоғам, оның мүшелері үшін мінез-құлық ережелерін қарастыратын заңдар шығаруға құқылы;

– заң шығарушы биліктің үстемдігі басқа биліктердің салыстырмалы дербестікте болғанына және олардың қызметінің шегіне қарамай сақталады. Бұл қағиданы Дж.Локк жеткілікті негіздеп, ендірген болатын. Оның айтуынша, басқалар үшін заң жасайтын билік өзгелерден биік тұруы керек, өйткені ол халықтың тікелей еркін білдіреді;(26)

– заң шығарушы орган өзінің заң жасау құқығын басқаның қолына бере алмайды, өйткені ол құқықты оған халық сеніп тапсырып отыр;

– заң шығарушы билік жоғары болғанымен шексіз емес;

– атқарушы билік заң шығарушы органға тәуелді және оған есеп беріп қана қоймай, оның қалауымен өзгеруі де мүмкін;

– атқарушы билік шектелген жағдайда қызмет етуі қажет, заң шығарушы және атқарушы билік бір адамның немесе бір мекеменің билігінде болса, онда бостандық болмайды;

– атқарушы биліктің заң шығарушы жиналыстың әрекетін тоқтата алатын құқығы болмаса, онда заң шығарушы орган деспоттық түрге айналады, өйткені ол өзі қалаған кез келген билікке ие болады да, бар билікті жояды;

– халық – биліктің бірден бір бастауы бола отырып, мемлекеттік билік халықтың өкілетті органдары арқылы жүзеге асырылады;

– барлық билік халыққа тиесілі, оны жүзеге асырудың жолы халықтық жиналыстар болуға тиісті. Ондай орган – Парламент.

– Парламент саяси институт есебінде атқарушы және сот биліктері әрекеттерінің тәртіптері мен шарттарын қарастыратын заңдар қабылдайды.