

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КАЗАХСТАНЕ И КЫРГЫЗСТАНЕ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ РАЗРАБОТКИ ИНСТИТУТА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА

САЙТБЕКОВ А.М.

Национальная академия наук Кыргызской Республики
УДК 342.31

Аннотация: Бул макалада Казахстандагы жана Кыргызстандагы өкүлчүлүктүү бийлигинин институт катары калыптануусун талдоонун алкагында Жогорку Совет институтун теориялык жактан иштеп чыгуунун саясий-укуктук өзгөчөлүктөрү каралат. Анда Советтердин концепциясы, анын ичинде Жогорку Совет институту, бийликти бөлүштүрүү принциби, парламентаризм концепциясы, Советтик коомдун саясий системасындагы Советтер Союзунун Коммунисттик партиясынын ролу боюнча автордун позициялары белгиленген.

Аннотация: В данной статье рассматриваются политико-правовые особенности теоретической разработки института Верховного Совета в рамках изучения вопросов институционализации представительной власти в Казахстане и Кыргызстане. В ней обозначена авторская позиция относительно концепции Советов, включая институт Верховного Совета, принципа разделения властей, концепции парламентаризма, роли Коммунистической партии Советского Союза в политической системе Советского общества.

Abstract: This article discusses political and legal characteristics of the theoretical development of the institute of Supreme Council under the framework of studying the issues of institutionalizing the representational power in Kazakhstan and Kyrgyzstan. In this article, the author's position is stated in relation to the concept of Councils, including the institute of Supreme Council, principle of division of power, concept of parliamentarism, and the role of Soviet Union Communist Party in the political system of Soviet community.

Урунтуну сөздөр: Жогорку Совет; депутат; мыйзам чыгаруу органы; Казахстан; Советтер Союзунун Коммунисттик партиясы; Кыргызстан; парламент; парламентаризм; саясий система; өкүлчүлүк бийлиги.

Ключевые слова: Верховный Совет; депутат; законодательный орган; Казахстан; Коммунистическая партия Советского Союза; Кыргызстан; парламент; парламентаризм; политическая система; представительная власть.

Key words: Supreme Council; deputy; legislative body; Kazakhstan; Communist party of the Soviet Union; Kyrgyzstan; parliament; parliamentary system; political system; representative power.

В исследовании процесса трансформации политических систем постсоветских республик, включая Казахстан и Кыргызстан, особый научный интерес вызывают вопросы институционализации представительной власти в них.

Такое положение обуславливается в целом социально-политической природой политической системы как таковой и, в частности, представительской природой и социальной сущностью олицетворяющего представительную власть законодательного органа, функционально-содержательное назначение которого заключается в правовом обеспечении как системных изменений в политической системе, так и всего процесса ее трансформации.

Ведь сама политическая система общества в самом широком смысле слова являет собой не просто целостную совокупность политических институтов, отношений, процессов, обусловленных принципами политической организации общества, различными социальными нормами, но универсальную систему, которая регулирует взаимоотношения

социальных групп на основе государственной власти как проявления высшей формы политической власти[1, с. 56-59; 2, с. 201-206; 3, с. 124-129].

При этом стоит обратить внимание на тот факт, что политическая система, во-первых, включает в себя организацию политической власти; во-вторых, отражает отношения между обществом и государством; в-третьих, обуславливает характер политических процессов, в рамках которых происходит институционализация, проявляются состояние политической деятельности, уровень политического творчества, характер участия в политике, а также характер неинституциональных политических отношений. Данная система обеспечивает, с одной стороны, интеграцию всех элементов общества, с другой стороны, само существование общества как управляемого политической властью единого организма, сердцевину которого являет собой государство[2, с. 202].

Вместе с тем, вопросы институционализации представительной власти в лице законодательного органа в данных постсоветских республиках – Казахстане и Кыргызстане – актуализируются в связи с принципиальным изменением отношения к сущности самой власти, признаваемой в качестве представительной, и соответственно к системе ее координат и атрибутов.

Изучая политическую систему Российской Федерации, Е.Е. Гришнова справедливо указывает на особенности становления представительной власти в России в советский период, что имеет одинаково важное значение для казахстанской и кыргызстанской практики представительства, поскольку все эти три республики находились в составе СССР и соответственно имели единые политико-правовые основания. Так, по мнению ученой, современная система представительной власти в России была в немалой степени заложена в советский период и детерминирована ленинскими идеями об отмирании государства, о классовом подходе, выступавшие основаниями для обоснования идеи полновластия Советов, которая противоречила доктрине разделения властей[4].

При этом автор указывает на тот факт, что на VII экстренном Съезде РКП(б) В.И. Ленина обосновывал свою позицию относительно, во-первых, уничтожения парламентаризма (как отделение законодательной работы от исполнительной); во-вторых, соединения законодательной и исполнительной функций государственной деятельности; в-третьих, слияния управления с законодательством[4].

На наш взгляд, таким образом, была сформирована концепция Советов. Основные ее положения заключались в следующем.

Во-первых, вся власть в государстве принадлежит народу.

Во-вторых, народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов.

В-третьих, Советы народных депутатов составляют единую систему органов государственной власти и включают в себя:

- Верховный Совет Союза ССР;
- Верховный Совет союзной Республики в составе СССР;
- областные Советы,
- районные Советы,
- городские Советы,
- районные Советы в городах,
- поселковые Советы,
- сельские Советы народных депутатов.

В-четвертых, Советы народных депутатов составляют политическую основу государства.

В-пятых, организация и деятельность государства основываются на:

- выборности всех органов государственной власти снизу доверху,
- подотчетности всех органов государственной власти народу,

-обязательности решений вышестоящих органов государственной власти для нижестоящих.

Данные принципы получили общее название – принцип демократического централизма.

В-шестых, все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов.

С нашей точки зрения, именно концепция Советов дала название и предопределил сущность и характер Советского государства.

Основные положения данной концепции в свое время были закреплены в советских конституциях и тем самым приобрели характер конституционных принципов и норм[5].

Между тем, совершенно права Е.Е. Гришнова в том, что «на начальном этапе становления политической системы Советы выглядели в определенном смысле как органы прямой демократии, где представители всех классов через наказы избирателей выявляли волю народа»[4].

Однако, в дальнейшем именно усилиями последователей марксистско-ленинских учений о советском социалистическом государстве и коммунистическом самоуправляемом обществе, на наш взгляд, идеи о социалистической демократии, включая институт Советов и как органов прямой демократии, и как органов представительной демократии, были так передернуты, что представительная форма организации высшего органа государственной власти, в частности, в лице Верховного Совета, стала лишь формальным «центром» формирования всеобщей воли Советского народа и ее проводником. Фактически всем советским обществом и его политической системой руководила КПСС[5].

Верховные Советы союзных республик никогда не были парламентами в собственном смысле этого слова[6].

Для этого были свои основания.

Во-первых, при советской системе организации государства и его органов – а современные Республика Казахстан и Кыргызская Республика до начала 1990-х гг., когда распался Советский Союз и они объявили о государственном суверенитете и государственной независимости, находились в составе СССР в качестве союзных республик – парламенты признавались как законодательные органы буржуазных государств[7].

Безусловно, исходные посылки такой позиции обуславливались взглядами классиков марксизма-ленинизма, которые доминировали на протяжении всего советского периода. Ни К. Маркс, ни В.И. Ленин, по справедливому мнению, в частности, кыргызстанских ученых, не видели в парламентах прогрессивную форму организации представительных, и прежде всего законодательных, органов. В связи с этим они ставили вопрос о новых типах законодательных органов, которые соединяли бы в себе и функции законодательства, и функции исполнения законов. Особенно В.И. Ленин обосновывал такую позицию в отношении Советов как органов власти пролетарского государства. С его точки зрения, на эту роль идеально подходили именно Советы, которых он считал самыми демократическими и интернациональными организациями. Таким образом, была обоснована социальное назначение Советов как органов, соединяющих в себе законодательную и исполнительную власть[8, с. 48-49; 9, с. 304; 10, с. 342].

С нашей точки зрения, в основе такой позиции классиков марксизма-ленинизма, которая стала определяющим принципом организации представительной власти в Советском государстве и соответственно в союзных республиках, лежало принципиальное неприятие ими не только и не столько парламента как представительного и законодательного органа, сколько парламентаризма вообще.

По этому поводу В.И. Ленин однозначно говорил о том, что «без представительных учреждений мы не можем себе представить демократию, даже пролетарской демократии, а без парламентаризма можем и должны»[11, с. 48].

Во-вторых, в институционализации представительного и законодательного органа Советского государства в качестве парламента отрицательно сказалась и непризнание концепции разделения властей.

По справедливому мнению авторов книги «Парламентское право Кыргызской Республики», принцип разделения властей не только не был реализован, но даже теоретически не признавался догматичным научным коммунизмом, поскольку идея разделения властей была несовместима с представлениями основоположников марксизма-ленинизма о социалистическом государстве и его пролетарско-классовых интересах. Поэтому принципу разделения властей противопоставлялся принцип единства власти народа в лице Советов[8, с.53; 12, с.16].

На наш взгляд, вполне обоснованную позицию в этом контексте обозначила российская учена Т.Я. Хабриева. С ее точки зрения, «усилиями марксистско-ленинской доктрины государства и права понятия и институты, связанные с парламентаризмом, были так передернуты, как, пожалуй, никакие другие из общецивилизованного арсенала политико-юридических ценностей»[13, с.19].

Речь идет не только о понятии парламентаризма, но прежде всего о принципе разделения властей. Именно концепция разделения властей, которая лежит в основе парламентаризма, обосновывает функционально-содержательное разделение законодательной и исполнительной власти, что предопределяет возникновения парламента как постоянно действующего, профессионального, представительного органа, основное содержание деятельности которого составляет законодательствование.

Таким образом, принципиальное непризнание основоположниками марксизма-ленинизма с позиции пролетарско-классовых интересов в целом парламентаризма со всеми его атрибутами и концепции разделения властей, в особенности, что в последующем превратилось в доктрину научного коммунизма и соответственно практики строительства Советского социалистического государства, привело к следующему.

Во-первых, в качестве законодательного органа в Союзе ССР и соответственно союзных республиках был введен институт Верховного Совета.

Тем не менее, Верховный Совет, в частности, Казахской ССР, по справедливому мнению Г. Сапаргалиева, «не был парламентом, поскольку не было разделения власти и постоянно работающего высшего представительного органа»[6, с.214].

Между тем, такие утверждения относятся к Верховным Советам и других союзных республик, включая Киргизскую ССР, так как все они имели общие конституционно-правовые основания для формирования и организации деятельности и, самое главное, действовали в рамках единой советской системы представительных органов. Верховный Совет, согласно советским конституциям, признавался законодательным органом, хотя его организация основывалась на принципе единовластия[14; 15, с. 12-13; 16; 17].

Справедливо замечено, что «в условиях советской единой системы представительных органов – Верховных и местных Советов, опиравшейся на одностороннюю марксистско-ленинскую идеологию, не признававшую западную «буржуазно-капиталистическую», а вместе с ней и всю прогрессивную теорию парламентаризма современного цивилизованного мира, – невозможно было установление реального парламентаризма. В этот период собственно не было и самого парламента как такового, то есть в современном его понимании»[14, с.39].

Вышеизложенное дает основание утверждать о том, что в союзных республиках не было парламентаризма, хотя в советских конституциях закреплялись отдельные элементы парламентаризма[18; 19, с. 197-215].

Во-вторых, Верховный Совет был не только законодательным органом союзной республики, но и высшим органом государственной ее власти. Так, Конституция

Казахской ССР 1978 г. устанавливала, что Верховный Совет является высшим органом государственной власти, правомочным решать все вопросы, отнесенные Конституцией к ведению Казахской ССР Конституцией[20].

Аналогичные положения содержала и Конституция Киргизской ССР 1978 г. (ст. 97)[21].

Однако, проблема заключалась в роли КПСС в политической системе Советского государства и общества.

В этой связи следует обратить внимание на принципиальную особенность выше обозначенной концепции Советов и соответственно Советского государства. Речь идет об особой роли Коммунистической партии в политической системе советского общества.

Коммунистическая партия Советского Союза была признана на конституционном уровне, во-первых, руководящей и направляющей силой советского общества;

во-вторых, ядром политической системы советского общества;

в-третьих, ядром советских государственных и общественных организаций.

Социально-политическая роль КПСС обосновывалась тем, что она существует для Советского народа и служит Советскому народу.

Безусловно, такое конституционное признание особой социально-политической роли КПСС в Советском обществе в качестве его руководящей и направляющей силы, ядра его политической системы позволило наделять Коммунистическую партию соответствующими государственно-властными и политическими полномочиями. Так, в ст. 6 конституций как Союза ССР 1977 г., так и союзных республик 1978 г. были закреплены основы конституционно-правового статуса КПСС. Так, согласно положениям ст. 6 Конституции (Основного Закона) Казахской ССР, за Коммунистической партией закреплялись права:

-определять генеральную перспективу развития общества;

-определять линию внутренней и внешней политики государства;

-руководить великой созидательной деятельностью советского народа;

-обеспечивать планомерный, научно обоснованный характер борьбы советского народа за победу коммунизма.

Данный политико-правовой статус позволил КПСС непосредственно руководствовать не только советским обществом, его институтами, но и государственной деятельностью в целом.

В результате партийно-политического господства КПСС над Советским государством, с одной стороны, Верховный Совет союзной Республики, в том числе Казахской ССР и Киргизской ССР, как и Верховный Совет СССР, на конституционном уровне утверждались как высший орган государственной власти, уполномоченный решать любые вопросы, касающиеся Республики и отнесенные Конституцией к ее ведению. С другой стороны, реальная власть находилась в руках номенклатуры КПСС.

По этому поводу совершенно верно замечено, что «с формально-юридической точки зрения Верховный Совет был высшим законодательным органом государственной власти. Но кратковременная, сессионная форма его деятельности, формально-бюрократический стиль решения Верховным Советом многих ключевых вопросов, что обуславливалось партийно-политическим подходом, не позволили ему стать действительным представительным и законодательным органом парламентского типа.

В условиях безраздельного господства КПСС и ее марксистско-ленинской идеологии, безальтернативных выборов, командно-административной системы управления сама советская конституция была недействительной[22, с.58].

В этом ключе совершенно прав и А.Н. Медушевский, говоря о том, что в основном законе Советского государства и общества реально действовала лишь одна конституционная норма, утверждающая политическую монополию и руководящую роль Коммунистической партии, которая стоит не только над государством, но и над правом[23, с.492].

Как следствие такого положения в реальной действительности как в СССР в целом, так и в отдельно взятой союзной республике, в частности, все органы государственной власти и управления во всех областях государственной и общественной жизни без исключения руководствовались не столько Конституцией, сколько программными требованиями, директивами и решениями Коммунистической партии[23, с. 482-591].

Поддерживая А.Н. Медушевского, и в то же время, основываясь на трудах Е.М. Ковешникова, Р.З. Лившиц, У.К. Чиналиева, кыргызстанский ученый А.А. Арабаев вполне объективно пишет о том, что такое руководство прежде всего касалось «сферы законодательной деятельности. Все более-менее важные вопросы общественной жизни подлежали предварительному рассмотрению и одобрению соответствующими партийными органами, и лишь после этого могли оформляться в виде законов, других нормативных правовых актов». При этом «на завершающих этапах подготовки проекты законов проходили апробацию в отделах ЦК КПСС, а наиболее важные из них рассматривались даже в Политбюро. Руководящее воздействие КПСС на правотворческий процесс особенно проявилось при подготовке проекта Конституции СССР 1977 г., который дважды обсуждался на пленумах ЦК КПСС, пять раз рассматривался Политбюро и 18 раз – Секретариатом ЦК КПСС»[14, с.42-43].

Отечественный ученый правовед Г. Сапаргалиев вполне правомерно связывал формальность конституционных принципов верховенства власти Советского народа и полновластия Советов с тем, что полнота власти как в СССР в целом, так и в союзной республике, в действительности находилась в руках КПСС[24, с.27].

Объективные причины такого положения, включая абсолютную подконтрольность Верховного Совета Коммунистической партии и ее полную зависимость, учеными справедливо связывалась в том числе и устанавливаемым партийными органами качественным составом Верховного Совета, отсутствием твердой опоры на право как таковое[25, с.17, 20; 26, с.154].

Поэтому правы, на наш взгляд, те, кто утверждает о том, что «в советских конституциях формально закреплялись принципы полновластия народа, верховенства Верховного Совета в системе органов государственной власти и управления, верховенства закона в системе нормативных правовых актов, но в действительности они не были реализованы. Говоря иначе, в советский период в Кыргызстане, как и в целом в СССР, не было ни конституционно-правовой основы, ни соответствующей демократической политической системы для становления и развития парламентаризма»[8, с. 53-54].

В этом ключе следует признать правомерность и обоснованность позиции, согласно которой только последовательным развертыванием действительно демократических основ конституционного строя можно достичь парламентаризма, составляющими элементами (атрибутами) которого принято признать:

- разделение властей,
- верховенство закона,
- профессиональный парламент с традиционными функциями[8].

Таковы теоретико-методологические и политико-правовые особенности становления института Верховного Совета как законодательного органа представительной власти.

Литература:

1. Акунов А.А., Мамбеталиева Г.С. Саясат таануу: Окуу китеби. – Бишкек, 2014.
2. Ирхин Ю.В., Зотов В.Д., Зотова Л.В. Политология. – М.: Юрист, 2000.
3. Политология: Учебное пособие для вузов /Научный редактор А.А. Радугин. – 2-е изд., перераб. и дополн. – М.: Центр, 2001.
4. Гришнова Е.Е. Политическая система Российской Федерации: теория и практика формирования, тенденции развития: автореф. дис. д-ра полит. наук. – М., 2010.
5. Арабаев А.А. Современный Кыргызстан: государственно-правовое развитие. – Бишкек, 2009.
6. Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник. – Алматы: Жеті жаргы, 1998.

7. Арабаев А.А. Парламентаризм в Кыргызстане (проблемы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. – Бишкек, 2008.
8. Арабаев А., Арабаев Р., Береналиева А. Парламентское право Кыргызской Республики. – Бишкек: КГНУ, Юрид. ин-т, 2013.
9. Ленин В.И. Полн. собр. соч. - Т. 34.
10. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. - Т. 17.
11. Ленин В.И. Полн. собр. соч. - Т. 33.
12. Степанов И.М. Уроки и парадоксы российского конституционализма: Очерк-эссе. – М., 1996.
13. Хабриева Т.Я. Конституционализм в России: 10 лет развития /Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции. Москва, 29 октября 2003 года. Книга I. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2003.
14. Арабаев А.А. Парламентаризм и Парламент Кыргызстана: генезис, состояние, перспективы. – Бишкек: Право и политика, 2008.
15. Халилов Э.Х. Высший законодательный орган Республики Узбекистан: от формального представительства до реального парламентаризма /Отв. ред. Б.И. Бугров, А.Х. Саидов, Л.Н. Сон. – Ташкент: Узбекистон, 2001.
16. Халилов Э.Х. Становление и развитие высшего законодательного органа государственной власти Республики Узбекистан: автореф. дис... д-ра юрид. наук. – Ташкент, 2000.
17. Хамедов И.А., Хакимов М.М. Развитие парламентаризма в Республике Узбекистан: Учеб. пособие. – Ташкент, 2003.
18. Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998.
19. Арабаев А.А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики: вопросы парламентаризма //Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 1999. - № 1.
20. Конституция (Основной Закон) Казахской ССР 1978 г. /Казахстан: Этапы государственности. Конституционные акты /Сост. Ж. Баишев. –Алматы: Жеты Жаргы, 1997.
21. Конституция (Основной Закон) Киргизской ССР 1978 г. //Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. – 1978. - № 8. – Ст.50.
22. Арабаев А.А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики. – Бишкек, 2001.
23. Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1997.
24. Сапаргалиев Г. Становление конституционного строя Республики Казахстан. 1990-1996: Сб. стат. – Алматы: Жеті жаргы, 1997.
25. Жилинский С.Э. Разграничение функций партийных и государственных органов //Правоведение. – 1989. - № 6.
26. Чиналиев У. Становление кыргызской государственности в переходный период. – М., 2000.