

## Список литературы:

1. Зиманов С.З. Теория и практика автономизации в СССР. – Алматы: Жеты-Жаргы, 1998. – 144 с.
2. Ленин В.И. Полное собр. соч. - М.: Политиздат, 1976. - Т.25. - 605с.
3. Ленин В.И. Полное собр.соч. - М.: Политиздат, 1974. - Т.37. - 747 с.
4. Ленин В.И. Полное собр. соч. - М.: Политиздат, 1982. - Т.44. - 680 с.
5. Сталин И.В. Собр.соч. - М.: Госполитиздат, 1951.- Т.3. - 428 с.
6. Ленин В.И. Полное собр.соч. - М.: Политиздат, 1976. - Т.23. - 594 с.
7. Ленин В.И. Полное собр.соч. М.: Политиздат, 1976. – Т.24. - 507 с.
8. Ленин В.И. Полное собр.соч. - М.: Политиздат, 1974. – Т.32. - 605 с.
9. Ленин В.И. Полное собр.соч. - М.: Политиздат, 1982. - Т.45. - 729 с.

## СОВЕТЫ - ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

*Сахметова М.Б., магистрант юридического факультета КарГУ им. Е.А. Букетова  
(Научный руководитель д.ю.н., профессор Кожжахметов Г.З.)*

В Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, утвержденной III-им Всероссийским съездом Советов в январе 1918 года, объявлялось, что Россия является Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, и соответственно вся власть на местах принадлежит Советам.

Статья 10 Конституции РСФСР 1918 года, утвержденной V Всероссийским съездом Советов в июле 1918 года, также закрепляла всю власть в пределах РСФСР за рабочим населением страны, объединенным в городские и сельские Советы [1; 93].

Первый Учредительный съезд Советов Казахстана (1920 год) в Положении об организации власти полностью заимствовал структуру местных Советов из Конституции РСФСР 1918 года, и в дальнейшем все реформы местных Советов, проводимые в республике, соответствовали общероссийскому законодательству.

Иными словами, Советы были основой политической системы страны и вся структура ее органов власти основывалась на положениях марксистско-ленинской теории, трактующей органы власти как «работающие корпорации». Таким образом, трудящееся население Советской России во главе с пролетариатом приобрело право издавать, исполнять законы и осуществлять контроль над их исполнением.

Советы, по мнению вождей революции, были наиболее оптимальной формой организации власти для такой экономически отсталой страны, как Российская империя. Кроме того, Советы, сформировавшиеся в период первой русской революции 1905 года, возглавили борьбу с царским правительством. Как известно, наиболее влиятельным из них был Петербургский Совет рабочих депутатов. 15 октября 1905 года он состоял из 40 депутатов, а в ноябре в нем числилось уже 562 депутата. Если учитывать, что один депутат выдвигался от 500 рабочих различных предприятий Петербурга, то это была большая революционная сила, способная воздействовать на правительство в целях проведения демократических реформ [2; 73].

Следует отметить, что влияние партии большевиков на Советы рабочих депутатов было гораздо менее значительным, чем влияние социалистов-революционеров и социал-демократов меньшевиков. Например, в исполкоме Петербургского Совета 1905 года из 50-ти членов всего семь человек принадлежали к большевистской партии [2; 73].

В период февральской революции 1917 года процент большевиков в составе Советов несколько возрос, однако они не приобрели заметного влияния ни на Советы рабочих и солдатских депутатов, ни на крестьянские Советы, которые традиционно возглавлялись эсерами. Тем не менее, даже при отсутствии своей социальной опоры в Советах, большевики, осуществляя государственный переворот в 1917 году в России, взяли лозунг «Вся власть Советам!».

После захвата власти в России, ареста Временного правительства, Ленинская партия планомерно проводила политику по усилению своего влияния в Советах. Центральные органы Советского государства, Военно-революционный комитет при ВЦИК, Совет Народных комиссаров направляли на места сотни агитаторов и эмиссаров из числа проверенных коммунистов в различные губернии и на

национальные окраины России для пропаганды идеи новой власти, их главной целью была большевизация Советов.

В целях улучшения работы местных советских органов и исполнительных комитетов и укрепления их связи с населением VIII Всероссийский съезд Советов, прошедший в декабре 1920 года, в Постановлении «О советском строительстве» детализировал их деятельность [3; 69].

К 1921 году по мере перехода от военных действий к мирной жизни всё более остро стали проявляться общественные проблемы, сдерживаемые в условиях гражданской войны военно-административным аппаратом государства. Проводимая большевиками политика военного коммунизма, была направлена на превращение страны в военный лагерь, подавление инициативы, самостоятельности трудящегося населения в определении форм государственного управления и выборе политических предпочтений.

1921 год трагически отмечен небывалым голодом, охватившим 36 губерний Поволжья, а также Северные и Северо-Западные губернии Казахстана. Некогда богатый регион, традиционно обеспечивавший хлебом всю Российскую империю, погибал от голода. Причиной этой трагедии были не столько засушливые годы, сколько систематические, никем не контролируемые продразверстки, окончательно разорившие край. Деятельность продовольственных армий и отрядов, забиравших продовольствие у сельского населения, вызвала массу недовольства, выразившегося в крестьянских восстаниях, которые под лозунгом «Вся власть Советам, без большевиков!» прокатились по всей стране.

Советы как орган народовластия были дискредитированы и стремительно теряли авторитет у населения аграрной страны. В этих условиях правящая партия, исправляя просчёты, пытается оживить деятельность местных Советов, делая её предметом постоянного обсуждения на съездах Советов, Пленумах и съездах РКП(б), местных Крайкомов партии и т.д.

КазЦИК в Постановлении от 8 марта 1921 года установил порядок перевыборов Советов. Согласно Постановлению выборы городских, сельских, аульных и поселковых Советов было необходимо производить каждые три месяца, съезды Советов созывать не реже двух раз в год в губерниях, уездах и волостях с кочевым казахским населением и не реже, чем через три месяца в волостях с оседлым, как казахским, так и русским населением [16, с.309]. Частые перевыборы в Советы давали новой власти возможность избавляться от неугодных элементов в структуре Советов, хотя официально это преподносилось как метод вовлечения широких масс трудящихся в управление государством.

Одним из методов усиления роли местных Советов было вовлечение в её деятельность беднейшей части населения Казахстана, входившего в союзы бедноты «Кошчи», «Кедей» и т.д. Например, союз «Кошчи», который образовался на юге Туркестана в Семиречье, к концу марта 1921 года насчитывал 99 ячеек с 17 645 членами [4; 283]. Эти организации бедноты входили в состав избирательных комиссий, вели агитацию в пользу Советов, выступали против феодально-байской верхушки казахского общества. Одной из форм агитации, как в партийные органы, так и в Советы были «Красные караваны», которые направлялись в наиболее отдаленные от областных и районных центров казахские кочевья.

Для реализации принципа единовластия Советов ликвидировались все ранее существовавшие на местах органы городского и земского самоуправления. Там, где городские Думы и Земства не желали признавать власти Советов, они подлежали немедленному роспуску. В тех местах, отмечалось в Директивах НКВД, где органы городского и земского самоуправления соглашались сотрудничать с Советской властью, они временно могли продолжать работу под контролем местных Советов. Земские управы как исполнительный орган земских собраний могли превращаться в отделы местных Советов по заведованию и управлению местным хозяйством и т.д.

Однако такие случаи перехода органов местного самоуправления – Земств на территории России и Казахстана были крайне редки.

Создание Советов, а если они уже осуществляли деятельность на местах, то укрепление в них роли большевиков, было непростой задачей для новой власти. Территориальная отдалённость от промышленных центров таких колониальных окраин, как Казахстан, условия гражданской войны и послевоенной разрухи значительно замедляли процессы советизации будущих автономий.

Большое значение для организации местных Советов в Казахстане сыграли такие съезды Советов, как Западно-Сибирский областной съезд, Семипалатинский областной объединенный, Тургайский областной, Акмолинский, Павлодарский и Аулие-Атинские уездные съезды, состоявшиеся в 1917 – 1918 годы [4; 58]. Особое внимание на съездах было уделено созданию Советов в Степных областях.

Например, на Тургайском съезде, который проходил в г. Оренбурге с 21 марта по 3 апреля 1918 года было принято Положение о Советской власти в Тургайской области, в котором областной съезд признавал «...укрепление власти пролетариата, добытой потом и кровью рабочих, солдат, крестьян и других народов, населяющих Российскую Федеративную республику, может быть достигнуто только введением Советской власти» [5;24]. На съезде были рассмотрены и приняты Положения о структуре местных органов власти, аульных-сельских Советов, волостных, уездных, городских и областных Советов, их исполнительных комитетов, определены порядок выборов в местные органы власти и их компетенция. То есть, Тургайский съезд, перенимая российскую практику организации местных Советов, пытался распространить её на территорию Казахстана еще до принятия Конституции РСФСР, в которой будут определены единые нормы организации Советской власти.

Поскольку съезд проводился впервые, и у местных коммунистов в этом отношении не было достаточного опыта и политической зрелости, то он в соответствии с традициями христианской и исламской религии открылся божьим благословением и молитвой [5; 24].

Организаторы съезда позже квалифицировали это как политическую незрелость, как и тот факт, что оренбургские большевики Коростелев, Цвиллинг и другие призывали съезд к объединению Тургайской области с Оренбургской губернией, а не к созданию Советской автономии в Казахстане [5; .25].

Несмотря на все усилия, предпринимаемые властью, активность на выборах в местные Советы сокращалась. Например, в 1923-1924 годах в аулах и селах она составляла 60%, в городах -50%, в 1924-1925 соответственно – 41,6% и 15,3%, в 1925-1926 – 50,6% и 46,1%. Это был средний показатель по республике, а в отдельных регионах республики он был и того меньше [6; 314].

Для разрешения этих проблем в 1925-1926 г. были назначены перевыборы в местные Советы и исполнительные комитеты.

В 1925 году Центральным Исполнительным Комитетом СССР было издано Постановление, согласно которому выборы считались недействительными, если в них участвовало менее 35% избирателей или были поданы жалобы о нарушениях избирательного законодательства. Эти правила стали полностью применяться и в Казахстане [6; 317].

Однако в распоряжении губернским исполнительным комитетам КазЦИК отмечал, что норма, установленная Центральным правительством для коренного населения Казахстана, ведущего кочевой способ производства, является ориентировочной. Поэтому на местах губисполкомы, ориентируясь на распоряжение Центрального исполнительного комитета, стали по обстоятельствам определять свои параметры явки на выборы. Вследствие этого избирательная кампания 1924-1925 гг. выявила множество недостатков, связанных с уменьшением числа избирателей, участвовавших в выборах. Из-за выявленных нарушений были отменены выборы в Оренбургский, Актюбинский, Кокчетавский и Акмолинский городские Советы, а также некоторые аульные Советы Оренбургской и Акмолинской губернии, где участвовало менее 35% избирателей, а в Кустанайской губернии менее 30% [6; 317-318].

Итоги перевыборов были признаны недействительными, а практика прошедших перевыборов доказала необходимость установления единых для всей республики норм участия в выборах. Позже в связи с проведением сплошной коллективизации на территории Казахстана перевыборы Советов прошли в 1927, 1929 и 1930 годах.

Вышеизложенное свидетельствует, что Советы, возникшие в России в период русской революции 1905 года и зарекомендовавшие себя как влиятельный представительный орган власти революционного пролетариата, составили форму власти создаваемого большевиками государства.

Советы были провозглашены основой политической системы Советской России и наделены полномочиями высших органов власти, что было закреплено в Конституции РСФСР 1918 года и нормативных актах Казахской автономии. Однако местные Советы постепенно из народовластных учреждений превратились в послушный инструмент партийного руководства.

После окончания гражданской войны и иностранной интервенции Советское правительство приняло меры к активизации деятельности местных Советов, так как в годы «военного коммунизма» их демократические начала и авторитет были утрачены. Активизируя работу местных Советов, правящая партия не намеревалась ослаблять политический режим государства Диктатуры Пролетариата и тем более создавать на их основе реальный представительный орган власти. Программа реформирования Советов в условиях вновь образованного государства была направлена на их пролетаризацию и большевизацию, избирательное право по-прежнему оставалось не всеобщим. Значительная часть населения в силу своего классового положения не могла участвовать в формировании Советов, более того, число граждан, лишённых избирательных прав, постоянно

увеличивалось. Выборы в Советы были неравными, поскольку особое предпочтение отдавалось пролетариату как надежной социальной опоре Советской власти.

Следует отметить, что определенные изменения в местных органах власти – Советах произошли в результате районирования республиканской территории. В период гражданской войны хаотично, без учета экономических связей образовывались новые административные единицы, численность которых к 1921 году всего по республике составила 9324, в том числе 7 губерний, 55 уездов, 1127 волостей, 8135 аулов и сел [6; 331].

Правительство Казахской автономии в данных обстоятельствах было вынуждено принять меры к упорядочению административно-территориального деления. Для этих целей в конце 1921 года была создана Центральная административная комиссия при КазЦИК. Наиболее важные мероприятия по упорядочению административных единиц и организации местных Советов были проведены в 1922-1924 годы. В итоге принятых со стороны государства мер к 1 января 1925 года в республике были образованы 1 область, 6 губерний, 36 уездов, 432 волости, 3955 сельсоветов [6; 331].

В 1928 году прежнее административное устройство было изменено, отныне в его структуру входило 13 округов и 193 района. В результате реформ 1930 года в Казахской автономии, как и по всей стране, было принято административное деление на области и районы, в соответствии с этим местные Советы делились на областные, районные и сельские. Положительным эффектом укрупнения явилось сокращение административного аппарата и соответственно расходов на его содержание. Более компактная система организации требовала повышения уровня координации работы и оперативности в решении поставленных задач. Однако обширность территории Казахстана, разбросанность населенных пунктов привели к тому, что Сельские Советы были оторваны от населения и практически не участвовали в его жизни. В результате Казахский Центральный Исполнительный Комитет в июне 1925 года принял Постановление, согласно которому в селениях, имеющих 300 и более жителей, должен быть организован отдельный Сельсовет, а селения, имеющие менее 300 жителей, должны объединяться с соседними селениями для выборов общего Сельсовета. Также КазЦИК принял решение образовывать по Постановлению местного Губисполкома отдельные Сельсоветы в редконаселенных местностях, где расстояние между селениями составляло более 20 верст, даже если численность их населения не превышала 300 человек. В 1926 году в рамках выполнения решений КазЦИК местные органы власти приступили к разукрупнению сельских и аульных Советов [6; 332].

Однако, несмотря на активные усилия, предпринимаемые правительством Казахской автономии, вышестоящими губернскими, уездными и волостными Советами, сельские, аульные Советы не справлялись с возложенными на них обязанностями и функциями.

В законодательстве о выборах в местные Советы отсутствовала тайность голосования и практически все кандидаты на выборную должность выдвигались РКП(б), что при отсутствии других политических партий не предполагало политической борьбы в процессе проведения предвыборной кампании. Общественные объединения, допущенные к выборам избирательным правом, находились под полным контролем Коммунистической партии, выдвинутым кандидатам на выборах альтернативы не было. Избиркомы формировались партийными органами и были полностью ответственны перед ними, поэтому, результаты выборов были всегда прогнозируемы.

Частые перевыборы Советов, проводимые с конца 20-х годов, были нацелены на «чистку» местных Советов от неугодных новой власти буржуазных элементов. Перевыборы в местные Советы совпали с проведением широкомасштабной коллективизации и оседлости, ликвидации кулачества и байства как класса. С проведением коллективизации было связано окончательное укрепление позиции Советов в Казахской автономии. Следует отметить, что советское государство неоднократно пыталось поднять авторитет Советов в народной среде, расширяя их полномочия в области финансов, хозяйственном, правовом, культурном строительстве и т.д. Однако в условиях однопартийности, отсутствия демократии местные Советы так и не смогли стать полновластным органом представительной власти. Поэтому попытки построить работу Советов по принципу «работающих корпораций» так и не были реализованы на практике. Более того, партийно-бюрократический аппарат препятствовал реализации инициатив населения, направленных на совершенствование жизнеустройства общества. Все вопросы на местах решались только партийным руководством автономии, поэтому реальный статус Советов был ниже, нежели у Земств – органов местного самоуправления дореволюционного Казахстана.

Как верно отмечает Г.З. Кожаметов, Советы сыграли определенную позитивную роль в повышении уровня общественно-политического просвещения народных масс, в особенности коренных жителей Степных областей. Благодаря Советам кочевники могли поставить перед

центральными органами Российского государства многие вопросы социально-экономического и политического развития Казахстана. Через работу в Советах прошли многие представители коренного населения, ставшие позже крупными общественными и государственными деятелями, и внесшие значительный вклад в дальнейшее развитие республики. Деятельность местных Советов в Казахской Автономной Социалистической республике в тех исторических условиях не могла быть иной, поскольку Советы существовали и развивались, вне принципов демократии, и соответственно были неспособны пробудить творческую инициативу народных масс, не безразличных к дальнейшему процветанию своего Отечества, привлечь их к управлению обществом [7; 249-250].

#### Список литературы

1. Съезды Советов РСФСР. В постановлениях и резолюциях / под ред. Вышинского А.Я. - М.: Ведомостей Верховного Совета РСФСР, 1939.- 540 с.
2. Глазунов М. М., Митрофанов Б.А. Первые Советы перед судом самодержавия (1905-1907гг.). - М.: Юридическая литература, 1985. – 176 с.
3. Лукьянов А. И. Развитие законодательства о Советских представительных органах власти.- М.: Юридическая литература, 1978. - 351 с.
4. История Казахской ССР (с древнейших времен и до наших дней) - Алма-Ата: Наука, 1977. – Т.4. - 640 с.
5. Тургайский областной съезд Советов. Протоколы. - Алма-Ата - М.: Казахстанское краевое изд-во, 1936. - 128 с.
6. История государства и права Советского Казахстана (1917-1925). /под ред. Зиманова С.З., Биндера М.А. - Алма-Ата: АН КазССР, 1961.- Т.1. - 447 с.
7. Кожаметов Г.З. Становление национальной государственности в Казахстане в условиях советской автономии (1917-1936 гг.). – Алматы: Білік, 2010. –482с.

### ЖОҒАРҒЫ ЛАУАЗЫМДЫ ТҮЛҒА ТҮСІНГІ ЖӘНЕ ҚЫЗМЕТІНІҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ-ҰЙЫМДАСТЫРУШЫЛЫҚ НЕГІЗІ

*Байшеев А.Т. Е.А.Бөкетов атындағы ҚарМУ 1 курс магистранты,  
Ахметова Н.С. Е.А.Бөкетов атындағы ҚарМУ з.ғ.к., профессор*

21-ғасырдың алғашқы жылдары Қазақстанда конституциялық құрылыстың жана кезеңімен атап өтілді. 2007 жылғы 21 мамырда, 2017 жылдары наурыз айында “Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы” Заң қабылданып, онда ел үшін қағидаттық маңызды жаңалықтар жарияланды. Бұл ретте уақыт елегінен өткен мемлекеттік құрылыстың қазақстандық үлгісінің өлшемдері негізінен сақталды[1].

Конституциялық реформа барысында осы үлгі аясында жоғарғы лауазымды тұлға рөлі мен ықпалын арттырған билік қатынастарының жүйесі жаңғыртылды, олар бүгінде мемлекеттегі істің жай-күйіне бұрынғыдан да үлкен жауапкершілік алып, билік тармақтарының арасында балланс бекітілді. Азаматтық қоғам институттарының жан-жақты дамуы, мемлекет пен қоғам қатынастарының үйлесімділігі бағдарының нәтижесінде мемлекеттік және қоғамдық институттардың неғұрлым белсенді өзара іс-қимылына конституциялық тыйымдар мен шектеулер алып тасталды, бүгінде біздің елдің ішкі жағдайы мен қажеттіліктеріне толықтай сай келетін жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі жаңартылды[2].

Жүргізілген реформа осылайша мемлекет пен қоғам институттарын одан әрі демократияландыруға бағытталған. Конституцияда танылған осы жүйелі шешімдердің барлығы Қазақстан Республикасының ағымдағы заңнамасында одан әрі іске асуға тиіс.

Қазіргі уақытта мемлекеттанушылар Қазақстандағы нарықтық экономикалық қатынастың дамуындағы шартты байланысқан экономикалық және әлеуметтік қайта құрылулардың терең бағыт алғанын мойындап отыр. Сонымен қатар терең саяси өзгерістер егеменді мемлекетті қалыптастыруда және қазақстандық қоғамдағы саяси жүйе институттарының жетілуіне алып келді.

Құқық ғылымында лауазымды тұлға түсінігінің эволюциялық даму тарихы ұзақ уақытты алады. Лауазымды тұлға мәселесін зерттеуге арналған ғылыми жұмыстардың саны өте көп. Осы зерттеулер лауазымды тұлға түсінігінің даму кезеңдерін келесі кезеңдерге бөліп көрсетеді: