

КАЗАХСКИЙ ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ИСПОНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ: ОРГАНИЗАЦИЯ, ПОЛНОМОЧИЯ И СТРУКТУРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 20-30-Е ГОДЫ XX ВЕКА

*Тусупханова А.К., магистрант юридического факультета
Кожяхметов Г.З., д.ю.н., профессор КарГУ им. академика Е.А. Букетова*

Высшим органом законодательной власти Казахской Автономной Советской Социалистической республики согласно Декрету ВЦИК РСФСР являлся Всеказахский съезд Советов. В период между съездами эта власть делегировалась Казахскому Центральному Исполнительному Комитету [1, 114]. Рабочему населению страны, объединенному в городские и сельские Советы принадлежала вся власть в стране, таким образом Советы становились ядром всей политической системы РСФСР и ее национальных окраин, т.е. автономных республик.

К ведению Всеказахского съезда Советов относилось общегосударственное руководство в отношении всей системы государственных органов Казахской Автономной республики. В частности, съезд Советов избирал Казахский Центральный Исполнительный Комитет, который был подотчетен этому высшему органу законодательной власти.

Съезды Советов проводили пленарные заседания и заседания секций. На пленарных заседаниях, где в обсуждении вопросов участвовали все депутаты съезда, выносились наиболее важные вопросы повестки дня.

На съезды Советов Казахской АССР приглашались представители партийных и советских органов, а также различных общественных организаций – профсоюзов, комсомола и т.д. В работе съезда принимали участие представители советских и партийных органов Российской Федерации и руководящие работники республиканских ЦИКов и Совнаркомов, что давало возможность в период между заседаниями проводить дополнительную работу с прибывшими на съезд делегациями, представляющими все области и районы республики [2, 57].

Центральные исполнительные Комитеты республик Советского Востока довольно часто проводили очередные сессии, работа которых начиналась после окончания работы съезда Советов. Подобная практика ЦИК объяснялась тем, что на заключительном заседании съезда Советов окончательно утверждались важнейшие решения, касающиеся совершенствования работы советского государственного аппарата. В постановлениях и резолюциях съездов конкретно указывались пути дальнейшего экономического и культурного строительства в республике. ЦИК и Совнарком должны были осуществлять повсеместный и строгий контроль исполнения всех решений съездов [2, 57-58].

Для того чтобы съезд был правомочен решать те или иные вопросы, требовался кворум депутатов не менее 2/3 общего числа народных избранников. Секции или комиссии были внутренними вспомогательными органами съезда. На них обсуждались законопроекты, выносимые на общее обсуждение, в их подготовке, как правило, были задействованы наиболее компетентные в той или иной сфере специалисты. Президиум съезда должен был содействовать тому, чтобы каждый делегат мог принимать участие в работе той секции, которая вызывала у него наибольший интерес.

Согласно ст.31 Конституции Российской Федерации 1918 года КазЦИК был постоянно действующим органом власти Казахстана в период между съездами Советов. Это означало, что в едином органе сосредотачивалась законодательная и исполнительная власть в государстве, а ВЦИК был еще и контролирующим органом власти. В рамках диктатуры пролетариата, установленной в Казахстане и в Российской Федерации, отрицавший принцип разделения властей это было вполне нормальным явлением.

Члены КазЦИК должны были избираться Всеказахским съездом Советов открытым голосованием, а на деле их состав формировался Президиумом Казпартбюро, Пленумом Краевого Комитета и его секретарем. Например, как отмечает Кожяхметов Г.З., в отчете Казпартбюро за 1920 год Радус-Зенькович писал, что благодаря кропотливой работе Казпартбюро, функции КазЦИКа и КазСовнаркома более или менее определились и конкретизировались. По решению большевиков съезду Советов было предоставлено право избрать 50 мест в КазЦИКе, остальные места были определены Казпартбюро. В результате чего только 1/5 часть членов ЦИКа состояла из беспартийных, соответственно большая часть членов Центрального Исполнительного Комитета была представлена коммунистами [3, 140].

Следует отметить, что в период организации и проведения I Всеказахского Учредительного съезда и избрания первого состава ЦИКа власть большевиков в крае еще не была крепкой и

стабильной. Партийные органы края осуществляли постоянный подбор кадров, как в ЦИК, так и в СНК республики, из числа наиболее проверенных и верных власти граждан.

В законодательстве отмечалось, что членами КазЦИК могли быть не только депутаты съезда Советов. В Положении об организации власти, принятом I-м Учредительным Всеказахским съездом Советов, указывалось, что Казахский Центральный Исполнительный Комитет дает общее направление деятельности рабоче-крестьянского правительства республики и всех органов Советской власти в крае; объединяет и согласует работу по законодательству и управлению; наблюдает за проведением и осуществлением в жизнь основных положений Декларации прав трудящихся КазАССР, постановлений Всероссийского и Казахского съездов Советов и Центральных органов Советской власти РСФСР и КазАССР. КазЦИК объединяет работу всех Народных Комиссариатов и рассматривает их как свои отделы. Также отмечалось, что при такой конструкции аппарата КазЦИКа и при таком порядке работы КазСНК становится управделами КазЦИКа [1, 115].

КазЦИК формировал Совет Народных Комиссаров, в соответствии с потребностями и условиями республики определял состав Наркоматов, уменьшая или увеличивая их количество. Центральный Исполнительный Комитет мог издавать законодательные акты в пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией РСФСР. Декреты КазЦИК, Постановления и Распоряжения подлежали обязательному исполнению на всей территории Казахской автономии. Все законодательные акты ЦИКа издавались по собственной инициативе или по предложению СНК или отдельных Наркоматов. В соответствии с законодательством КазЦИК смещал и назначал Народных Комиссаров, имел право объявлять в отдельных местностях военное положение [4, 88].

Работа КазЦИКа осуществлялась путем очередных и внеочередных сессий. Время сессионных заседаний КазЦИК определялось один раз в три месяца. В экстренных случаях созывались внеочередные заседания, инициаторами которых могли быть Президиум КазЦИК, КазСовнарком или по требованию 1/3 части КазЦИК [3, 141].

В случае назначения Президиумом чрезвычайного заседания члены КазЦИК извещались об этом в официальной печати, где указывались дата, время и повестка дня заседания. Согласно Положению о Всеказахском Центральном Исполнительном Комитете порядок дня заседания разрабатывался Президиумом КазЦИК, все материалы заранее рассылались членам Центрального Исполнительного Комитета. Кворум считался при наличии 1/2 членов Казахского Центрального Исполнительного Комитета [3, 142].

Президиум издавал декреты и постановления от имени Центрального Исполнительного Комитета. При рассмотрении законопроектов на заседании Президиума в качестве постоянного представителя СНК присутствовал председатель СНК или его заместитель. В случае, если в Президиуме обсуждались предложенные Наркоматами законопроекты, в обязательном порядке должны были присутствовать народные комиссары или их заместители. Законопроекты, рассмотренные Президиумом Центрального Исполнительного Комитета, проходили правовую экспертизу в Наркомате юстиции и только после этого публиковались в официальных органах печати в соответствии с постановлением КазЦИК и СНК КазАССР от 29 января 1925 года «О порядке прохождения законопроектов через Президиум КазЦИК и Совнарком» [4, 89].

Президиум наблюдал за исполнением постановлений КазЦИК и съездов Советов, вел сношение от имени КазЦИК с центральными органами РСФСР и СССР. Кроме этого, Президиум ЦИК в порядке своих полномочий имел право приостановления или отмены решений правительства, отдельных Народных Комиссариатов, местных Советов, а также их Исполкомов. Президиум КазЦИК мог внести изменения в административно-хозяйственное деление республики с последующим его утверждением в высших органах власти Российской Федерации. При необходимости Президиум Центрального Исполнительного Комитета имел право созывать и проводить внеочередные губернские съезды Советов и проводить перевыборы губернских исполкомов [4, 90].

При Президиуме КазЦИК формировались отделы и комиссии, секретариат, управление делами, организационный и финансово-хозяйственный отделы.

Как отмечает Г.Т. Ищанова, Президиум подразделялся на Большой и Малый Президиумы. В соответствии с Положением о Малом Президиуме, принятым 27 октября 1921 года, им для предварительного рассмотрения принимались доклады, которые должны были рассматриваться ЦИК. Он также занимался разработкой вопросов и подготовкой для ЦИК проектов законодательного характера. Кроме этого, к ведению Малого Президиума относились отпуск средств на покрытие текущих расходов и другие финансовые дела; назначение представителей

ЦИК в комиссии; учет краевых ответственных работников и распределение технических работников; заключение и утверждение договоров по хозяйственно-операционным делам; рассмотрение жалоб и заявлений; управление штатами технического аппарата ЦИК и делами, переданными на рассмотрение Малого Президиума, постановлением Президиума. По данным исследователей, занимавшихся вопросами КазЦИК, за 1923 год Малый Президиум рассмотрел 150 вопросов, а Большой - 48. Малый Президиум представлял собой орган, предварительно разрабатывавший и готовивший заседания ЦИКа, а также решавший текущие вопросы [5, 50-51].

Члены КазЦИК не могли быть подвергнуты аресту без согласия Президиума КазЦИК и подвержены суду без Постановления КазЦИК или Президиума КазЦИК. Члены Центрального Исполнительного Комитета не имели права отказываться от тех или иных поручений, даваемых им Президиумом. Все члены КазЦИК обязаны были посещать все заседания КазЦИК, а также их отделов и комиссий, в которых они работали. В тех случаях, когда члены КазЦИК не могли присутствовать на заседаниях, они обязаны были известить об этом председателя или секретаря КазЦИК. Члены КазЦИК, пропустившие подряд 3 заседания без указания уважительных причин своего отсутствия, считались выбывшими из состава КазЦИК. Выбывшие из состава КазЦИК члены заменялись кандидатами. Члены КазЦИК, отправляемые Президиумом в командировку, получали соответствующий мандат и обязаны были по возвращении немедленно предоставить доклад о своей поездке [3, 142.].

И, наконец, члены КазЦИКа, в соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР «О предоставлении членам ВЦИКа права свободного входа во все советские учреждения» от 25 августа 1919 года могли свободно входить во все советские учреждения Казахской республики по предъявлении своего мандата, без каких-либо особых пропусков, установленных для данного учреждения. Им был открыт доступ во все помещения Народных Комиссариатов, причем члены Президиума ЦИК имели право посещения отдельных советских учреждений без всякого доклада, а члены ЦИК по докладу, но принимались без всякой очереди.

КазЦИК мог формировать комиссии, например, в 1920 году им была сформирована Земельная комиссия. Земельной комиссией КазЦИК при содействии членов ЦИК Сейфулина С., наркомзема Харлова В., председателя ЦИК Мендешева С. и других 19 апреля 1921 года был издан Декрет о возвращении казахам земель, отданных царским правительством Уральскому и Сибирскому казачьему войску. Кроме этого, соответствующими Декретами были также возвращены земли, бывшие в пользовании у казахов до Февральской революции, но самовольно захваченные за время революции и гражданской войны переселенческим населением [3, 144-145].

В полномочия Земельной комиссии входило образование подкомиссий по отдельным вопросам. Например, в 1920 году были созданы подкомиссии по охране животноводства, по установлению мест и районов для заселения казахами, тяготевшими к оседлости и т.д. К 1930 году деятельность Земельной комиссии сужается, поскольку реализация программы насильственной коллективизации и оседлости кочевого и полукочевого населения, с ее тотальным обобществлением собственности, привела к отмиранию ее функции. На основании постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10 февраля 1930 года, КазЦИК постановил упразднить Земельную комиссию и Коллегию высшего контроля по земельным спорам при КазЦИК. С этого времени вопросы земельных споров подлежали полномочиям сельских Советов и народным судам [5, 115].

Центральная административная комиссия была также создана в этот период. Положение о ней было принято КазЦИКом 26 октября 1921 года. В ее обязанности входило рассмотрение вопросов по изменению административных границ; надзор за изменением границ без ведома НКВД и КазЦИК; разработка инструкций, разъясняющих порядок территориальных размежеваний; подготовка проекта нового административно-территориального деления республики [5, 115].

Президиумом КазЦИК в 1923-1924 годах было рассмотрено и утверждено несколько постановлений центральной административной комиссии о сокращении и укрупнении территориальных единиц в Оренбургской, Кустанайской, Актюбинской, Акмолинской, Уральской, Букеевской губерниях и Адаевском уезде. Так, с октября 1922 года по апрель 1923 год вместо 56 уездов был создан 21 округ. Административная комиссия занималась также переименованием сел и городов, имеющих династические, религиозные и контрреволюционные названия [5, 116].

При КазЦИКе в 1923 году были созданы Центральная комиссия по ведению делопроизводства на казахском языке и Комитет по коренизации госаппарата. В этом же году при КазЦИК был образован на правах постоянной комиссии под председательством С.М. Мендешева Комитет содействия сельскому хозяйству и сельскохозяйственной промышленности [5, 125].

Для борьбы с голодом, разразившимся на территории Советской России и Казахстана в 1921-1922 годах, при КазЦИКе был создан Комитет помощи голодающим. Он координировал работу органов государственной власти автономной республики по оказанию оперативной помощи продовольствием и одеждой населению голодающих уездов Казахстана. 10 октября 1922 года согласно решению ЦК Помгола ВЦИК эта организация была переименована в ЦК Последгол. Целью данной организации была борьба с последствиями голода, поддержка населения продуктами питания, семенами, домашним скотом и т.д. ЦК ПоследголприЦИК Казахстана действовал на основе Положения «О ЦК при КазЦИКе по борьбе с последствиями голода» и Положении «О местных комиссиях по борьбе с последствиями голода», которые были утверждены 16 ноября 1922 года ЦИК КазАССР [3, 146].

Во главе Комиссии в качестве председателя был назначен Мендешев - председатель КазЦИКа, заместителем председателя Сергеев - член КазЦИКа, членом Ваинштейн - председатель КазСТО и другие. По мере надобности ЦК Последгол созывал Пленум в составе руководителей или ответственных представителей следующих Наркоматов: Госплана, Наркомзема, Наркомтруда, Центродеткомиссии при КазЦИК, Казбюро ВЦСПС, Уполпреда РСФСР при заграничных организациях и т.д. Каждодневную работу вела ответственная «тройка» Последгола. При необходимости ЦК Последгола собирал межведомственные совещания, где решались такие вопросы, как организация борьбы с безработицей, организация общественных работ, признание тех или иных населенных пунктов остро нуждающимися, устройство беспризорных детей и т.д.

ЦК Помгола в своей работе тесную связь поддерживал с Центральной комиссией по улучшению жизни детей при КазЦИКе. Благодаря их совместной работе в г. Оренбурге был образован Центрдетприемник, которому в достаточном количестве отпускалось продовольствие и мануфактурные изделия, были организованы мастерские для пошива одежды беспризорным детям, организовывался сбор средств от населения и т.д.

КазЦИК издавал законодательные акты в соответствии с Конституцией КазАССР и Российской Федерации. Его Декреты и Постановления подлежали обязательному исполнению на территории Казахской автономии.

Следует отметить, что если на первом этапе КазЦИК действительно играл определенную роль в организации власти на местах, то со временем его властные функции перешли к структурам исполнительной власти - Советам Народных Комиссаров. Кроме этого, не следует забывать, что съезды Советов и их ЦИК были полностью подконтрольны правящей большевистской партии и озвучивали те решения, которые до этого были уже приняты на съездах и Пленумах РКП(б).

Первым председателем КазЦИК (1920-1925 годы) был Сейткали Мендешев. В качестве председателя он организовал большую работу ЦИК Казахской автономии по борьбе с голодом, воссоединению казахских земель и размежеванию Средней Азии, восстановлению на территории края промышленности, организации новых предприятий цветной и черной металлургии, строительству Турксиба и т.д.

Дадим небольшую биографию этого видного государственного деятеля. Сейткали Мендешев родился в 1882 году в бедной казахской семье, проживавшей на территории Букеевской губернии. Начальное образование он получил в русско-казахской школе. Желание стать педагогом и тяга к знаниям дали ему возможность закончить Казанскую учительскую семинарию. В студенческие годы Мендешев оказался в гуще политических событий, которыми была насыщена в тот период Казань - крупный научный, культурный и политический центр Поволжья царской России [6; 220].

После завершения учебы в 1903 году Сейткали возвращается домой, где занимается педагогической деятельностью. Большое влияние на формирование его политических взглядов оказали ссыльные революционеры, постепенно Мендешев сближается с социал-демократами. В 1911 году он вместе со своими товарищами выпускает журнал «Казахстан». В период событий 1916 года за антиправительственную агитацию он был заключен в Астраханскую тюрьму. В 1917 году Мендешев активно участвует в установлении Советской власти в Букеевской степи. Работая в губисполкоме, он занимается вопросами народного образования, позже вошёл в состав членов Казахского революционного комитета. 12 октября 1920 года на Учредительном съезде Советов КазАССР, где формировались органы власти и управления, Мендешев был избран председателем ЦИК. Как отмечают авторы, исследовавшие его общественно-политическую и государственную деятельность, он многое сделал для поднятия социально-экономического уровня региона и укрепления политического статуса Казахской автономии. В то же время, он вел активную борьбу с казахской интеллигенцией, выступавшей против большевиков, бывшими деятелями «Алаш-орды».

Судьба Мендешева была характерна для многих политиков, выдвинутых Октябрем. В апреле 1925 года С. Мендешев был снят с должности председателя КазЦИКа. Именно в этот период во всех республиках СССР проводилась сталинская программа, направленная против национальных вождей. В последующие годы Мендешев работал в Казпотребсоюзе, был членом экономического совещания РСФСР, с 1930 по 1933 годы был Наркомом Просвещения Республики. Позже, вплоть до ареста, он работал на различных должностях в СНК КазАССР. В период сталинских репрессий он в числе других советских работников был расстрелян [6, 229-230].

Подводя итог сказанному, следует отметить, что съезды Советов, а в периоды между их созывами Центральные Исполнительные Комитеты, наделялись высшими законодательными полномочиями. Однако в отличие от парламентов демократических республик, ЦИК сосредотачивал в своих руках не только законодательную, но и исполнительную власть. В результате ЦИК издавал законы и одновременно распоряжения о реализации данных законов.

Члены Центрального Исполнительного Комитета, формально выдвигавшиеся на съездах Советов республики, подбирались партийными органами из числа коммунистов или лояльных по отношению к Советской власти беспартийных граждан. Постепенно партийность и социальное происхождение становятся главными критериями для замещения должности в высших представительных органах автономной республики.

КазЦИК будучи внешним аналогом буржуазных парламентов, не мог получить статуса высшего законодательного учреждения, поскольку свои законодательные функции делил с представителем исполнительной власти – Советом Народных Комиссаров. Позже, после прихода к власти И. Сталина, вся законодательная власть в СССР сосредотачивается в руках СНК, полностью подконтрольного Центральному Комитету партии и его Политбюро.

История организации деятельности и полномочий Центрального Исполнительного Комитета Казахской автономии дает возможность избежать ошибок прошлого в процессе создания народовластных представительных учреждений. Для суверенного Казахстана, строящего правовое государство, действенность этих властных институтов приобретает особое значение, поскольку только строгое соблюдение демократических принципов позволяет формировать эффективно действующий Парламент как высший представительный орган власти.

Список литературы:

- 1 Учредительный съезд Советов Киргизской (Казахской) АССР.- Алма-Ата: Казахское краевое издательство, 1936. - 128 с.
- 2 Кенжебаев Б.С. Съезды Советов в Казахской Автономной Советской Социалистической Республики 1920-1937 гг. (историко-правовой анализ). Дисс.на соиск. уч.ст. к.ю.н. - Алма-Ата, 1983. - 162 с.
- 3 Кожаметов Г.З. Становление национальной государственности в Казахстане в условиях советской автономии (1917-1936 гг.). – Алматы: Білім, 2010. – 482 с.
- 4 Сартаев С. Образование и становление Казахской Советской государственности. Наука.- А-А: Казгосиздат, 1960. -128 с.
- 5 Ищанова Г.Т. Организация и формы деятельности Казахского Центрального Исполнительного Комитета в 1920-1936 гг. Дисс. на соиск. уч.ст. к.ю.н.- Алматы: 2002.- 153 с.
- 6 Медеубаев Е. Первый всеказахстанский староста / Первые лица государства: политические портреты. – Алматы: Білік, 1998. - 230 с.