

# МЕМЛЕКЕТ ПЕН ҚҰҚЫҚ ТЕОРИЯСЫ МЕН ТАРИХЫНЫҢ ӨЗЕКТІ МӘСЕЛЕЛЕРІ АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГУСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 342(574)

## Структура и порядок деятельности правительства Казахской Советской Автономной Республики

Кубеев Е.К., Кожаметов Г.З.

*Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова*

Мақала 1920–1936 жылдардағы Қазақ автономиясы үкіметінің қызметі мен пайда болуы тарихына арналған. Ерекше назар бұл органның өкілеттіктеріне және құрылу тәртібіне бөлінген. Партиялық аппараттың мемлекеттік құрылымдарға бірігуі көрсетілген. Қазақстан үкіметінің жұмыс істеу тәртібі мен әлеуметтік-экономикалық және саяси-құқықтық мәселелерді шешуді қамтамасыз ететін құзыретіне баға беріліп, Халық Комиссариаттар Кеңесінің Ресей Федерациясы үкіметімен қарым-қатынасына талдау жасалған.

The article is devoted to the history of origin and activity of Kazakh autonomy government in 1920–1936. Special attention is paid to the order of formation, authorities of this body. Interpenetration of party apparatus with state structures is shown. In article the operating procedure of the government of Kazakhstan of its competence of consideration of social, economic, political and legal problems is analyzed. Besides, it is considered mutual relations of council of national commissioners with the government of the Russian Federation.

Правительством Казахской автономии был Совет Народных Комиссаров (СНК). СНК, являясь органом управления республики, в то же время имел законодательные полномочия.

Наделение исполнительных органов власти законодательными полномочиями в целом соответствовало общей концепции строительства государства Диктатуры пролетариата, реализацию которой большевики начали в России в 1917 г.

В.И. Ленин и его сторонники, предлагавшие передачу законодательных и исполнительных полномочий в юрисдикцию одного органа, заявляли, что советский парламентаризм не имеет ничего общего с буржуазным, поэтому он не может отказать правительству в праве издавать неотложные Декреты без предварительного обсуждения ЦИК [1; 32].

В организации новых высших органов власти и управления лидеры большевиков предлагали руководствоваться принципом широкого привлечения трудящихся масс к управлению государством.

Согласно закону Совет Народных Комиссаров Казахстана должен был формироваться Центральным Исполнительным Комитетом автономной республики. Фактически же созыв съездов Советов, создание КазЦИКа и СНК Казахстана осуществлялись областным, а позднее краевым комитетом РКП(б). Специально для проведения съезда и формирования правительства Казахстана при областном бюро РКП(б) было сформировано Политбюро [2]. Особое внимание Политбюро уделяло структуре, социальному и партийному составу формирующихся органов власти и управления Казахской автономии [3].

Первым главой правительства Казахстана стал председатель областного бюро РКП(б) В.А. Радус-Зенькович, а членами правительства — члены областного бюро Коммунистической партии большевиков.

Следует отметить, что коммунисты привлекли к руководству автономной республикой представителей казахской интеллигенции, ранее входивших в правительство «Алаш-Орда». Большевики осо-

знавали, что казахская интеллигенция обладает большим авторитетом у коренного населения и без ее помощи проведение реформ в Степных областях невозможно. В отчете за 1920 г. председатель СНК Радус–Зенькович писал: «Признано, что киргизская интеллигенция, на  $\frac{3}{4}$  состоящая из бывших алашординцев, буржуазно-националистична... С ней следует не коалироваться, а использовать как техническую силу» [4].

Однако со временем от представителей интеллигенции, взгляды которых противоречили официальной линии партии, быстро избавлялись, на их место выдвигались выходцы из рабоче-крестьянской среды. Так, например, 26 августа 1928 г. в газете «Советская Степь» было опубликовано постановление бюро Казрайкома ВКП(б) «О состоянии выдвижения и ближайших задачах». В Постановлении отмечалось, что задачей партийных органов автономной республики является выдвижение на руководящие должности, как в правительство, так и в органы управления на местах, «...рабочих от станка и крестьян от сохи». Только в этом случае Казахстан будет обеспечен верным ему рабоче-крестьянским правительством [5]. Таким образом, признак социально-классового происхождения государственных руководителей и их верность коммунистическим идеалам ставились выше профессиональных, деловых и человеческих качеств.

Деятельность СНК КазАССР регулировалась двумя документами — «Положением об организации власти», принятым Всеказахским Учредительным съездом Советов в 1920 г., и «Положением о Совете Народных Комиссаров Казахской Автономной Республики» от 27 марта 1926 г. [6; 90].

В соответствии с законодательством к ведению СНК Казахской автономии относилось общее руководство по управлению республикой на основе законодательных актов СССР, РСФСР и КазАССР.

Формально Совет Народных Комиссаров КазАССР был подотчетен Всеказахскому съезду Советов и Казахскому Центральному Исполнительному Комитету, а между съездами — его Президиуму [7; 90–91]. Но высшее партийное руководство было заинтересовано в таком органе власти, в котором сосредоточивались бы законодательные, исполнительные и контролирующие функции. Декреты СНК КазАССР, как и Российской Федерации, вступали в законную силу со дня их опубликования в официальных изданиях, что регламентировалось Декретом СНК РСФСР от 17 (30) ноября 1917 г. «О времени вступления в силу Узаконений и распоряжений Правительства» [7; 103].

Работа правительства осуществлялась через заседания, которые были очередными и чрезвычайными.

Очередные заседания в соответствии с «Положением о Совете Народных Комиссаров Казахской Автономной Республики» от 27 марта 1927 г. проходили еженедельно в заранее определенные дни и часы. На заседаниях присутствовали члены Совнаркома с правом решающего или совещательного голоса. Правом совещательного голоса обладали члены КазЦИК и кандидаты в него, а также члены коллегий Наркоматов, председатели Комитетов и Комиссий при КазЦИК и СНК, представители губернских и областных комитетов, юрисконсульт КазСНК и другие лица по особому приглашению правительства [8].

В закрытых заседаниях СНК Казахской автономии принимали участие только члены правительства и их заместители. Решение об участии других лиц принималось Председателем СНК. Доклады о вопросах, вынесенных на обсуждение в СНК КазАССР, представлялись руководителями Народных Комиссариатов. С докладами по вопросам, инициируемым председателями центральных исполнительных комитетов и СНК других республик, выступали Наркомы СССР и РСФСР. Если к обсуждению предлагались вопросы, поставленные губернскими и областными исполкомами, то их презентацию осуществляли председатели или члены президиумов соответствующих органов, в случае отсутствия представителей вышеназванных органов — управляющие делами Совета Народных Комиссаров [8].

В исключительных случаях отдельными ведомствами, по согласованию с Председателем СНК Казахской автономии, на заседание правительства могли командироваться участники, представлявшие вопросы особой важности и присутствовавшие на заседаниях только во время рассмотрения данных вопросов. Повестка заседаний Совета Народных Комиссаров с сопутствующими документами предоставлялась членам правительства не позднее, чем за один день до начала заседания. Кворум заседания Совета Народных Комиссаров устанавливался в девять членов правительства, с правом решающего голоса. В примечании к Положению о СНК отмечалось, что присутствующие на заседании члены правительства могли покинуть заседание до его окончания только с согласия Председателя правительства. Принятие решения осуществлялось путем общего голосования. Поименное голосование проводилось в том случае, если его требовали не менее одной трети участвовавших на заседании правительства членов СНК. Особое мнение, которое приобщалось к протоколу заседания, пред-

ставлялось членами правительства в письменной форме секретарю СНК не позднее 24-х часов после окончания заседания [8].

Чрезвычайные заседания Совета Народных Комиссаров созывались Председателем правительства Казахской автономии.

Принятию того или иного решения правительством КазАССР предшествовало обсуждение вопроса на уровне Комиссариатов и Управлений. Иерархичность в рассмотрении политико-экономических проблем Казахской автономии была перенята у Совета Народных Комиссаров РСФСР и именовалась «Большой» и «Малый» Совнаркомы. Подобный порядок ведения дел действовал и в Казахском Центральном Исполнительном Комитете — так называемые «Большой» и «Малый» Президиумы КазЦИК.

Данная практика была введена правительством Советской России, которое по полномочиям и функциям доминировало над органами представительной власти. Дифференциация круга обсуждаемых проблем была призвана освободить правительство от решения текущих вопросов. Поэтому в СНК стали практиковаться совещания заместителей Народных Комиссаров. Как правило, «Малый Совнарком» проводился под руководством заместителя председателя Совета Народных Комиссаров [9; 207–208].

Согласно Декрету об Автономной Казахской Социалистической Республике Народные Комиссариаты продовольствия, финансов, рабоче-крестьянской инспекции, путей сообщения, Наркомат труда, а также Совет Народного хозяйства, Управление почтой и телеграфом, Казстатбюро и Казчека оставались в непосредственном подчинении соответствующих Народных Комиссариатов РСФСР. В примечании к Декрету отмечалось, что Народные Комиссары названных выше учреждений и Казахский краевой военный комиссар назначаются, по соглашению с Совнаркомом КазАССР, соответствующими Народными Комиссариатами РСФСР [10].

Кроме объединенных комиссариатов, существовали и автономные, к которым относились Комиссариаты внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения и земледелия.

Централизация управления ключевыми отраслями экономической и общественно-политической жизни Степного края в руках федерального правительства давала возможность строго контролировать национальные окраины и использовать их природные ресурсы и промышленный потенциал по усмотрению правительства Советского Союза.

Даже статус Союзной республики не обеспечил правительству Казахстана непосредственное руководство местными органами власти. Согласно Конституции 1937 г. правительству КазАССР подчинялись только четыре Наркомата — Комиссариат просвещения, Комиссариат коммунального хозяйства, Комиссариаты местной промышленности и социального обеспечения [11; 427], остальные Наркоматы находились в союзном или двойном подчинении.

По мере развития Казахского автономного государства изменялось число Народных Комиссариатов. Например, в 1924 г. был образован Народный Комиссариат внешней и внутренней торговли Казахской АССР [12]. В 1930 г. было учреждено Казахское управление Всесоюзного объединения гражданского воздушного флота СССР, переименованное в 1934 г. в Казахское территориальное управление гражданского воздушного флота СССР, а с 1965 г. называемое Казахским Управлением гражданской авиации Министерства авиации СССР [13].

Народные Комиссариаты имели свою внутреннюю структуру, делились на отделы и подотделы, в ведении которых находилось решение конкретных задач той или иной области управления государством.

Внутренняя структура Народных Комиссариатов, их цели и задачи определялись специальными Положениями, которые принимались в ЦИК и СНК КазАССР. Например, Наркомат юстиции действовал в соответствии с «Положением об организации Народного Комиссариата юстиции КазАССР», принятым 24 марта 1921 г. В нем, в частности, отмечалось, что при Комиссаре юстиции под его председательством образуется коллегия в числе трех лиц. На коллегии юстиции возлагались такие обязанности, как составление общего плана работы, выполняемой комиссариатом, руководство и наблюдение за этой работой, предварительное рассмотрение предложений законодательного характера, вырабатываемых отделами комиссариатов и т.д. [14].

Согласно названному Положению Наркомюст имел общий отдел управления делами комиссариата, судебный отдел, консультационно-кодификационный отдел, издательский отдел, ликвидационный отдел, финансово-хозяйственный и центрально-карательный отделы. Каждый отдел возглавлялся заведующим, назначаемым коллегией комиссариата. Отделы могли делиться на подотделы и т.д. Назначение отделов Народных Комиссариатов определялось их спецификацией [14].

При правительстве Казахской Автономной Республики были созданы различные государственные управления, например: Центральное статистическое управление, Казахское промышленное бюро, Госплан, Экоосо, Совет труда и обороны и т.д. Так, в 1925 г. было учреждено Казахстанское Центральное статистическое управление. Оно являлась прототипом ЦСУ СССР, созданного Постановлением СНК СССР от 4 марта 1924 г. [15]. В ведении данного специализированного учреждения находились сведения о составе и деятельности органов народного хозяйства и правительственных учреждений.

Многие государственные учреждения не могли в полной мере реализовать поставленные перед ними задачи в связи с отсутствием всесторонней поддержки государства. Например, руководство «Казцентрсоюза», осуществляющего контроль над организацией и проведением сельскохозяйственных заготовок, в докладе Совету труда и обороны от 23 сентября 1921 г. выражало озабоченность нехваткой денежных средств, выделенных государством на реализацию плана по мясо- и хлебозаготовкам. В частности, сообщалось, что на получение запланированных 1250000 пудов мяса на сумму 62 млрд. 500 млн. рублей и заготовку хлеба и других продуктов на 6 миллиардов рублей от государства получено всего 2 млрд. 390 млн. рублей. В докладе отмечалось, что решение возникшей проблемы путем обмена промышленной продукции на продовольствие также невозможно, поскольку отсутствует ассортимент промышленных товаров [16].

В соответствии с действующим законодательством Правительство КазАССР было уполномочено утверждать заместителей Народных Комиссаров, членов коллегий Наркоматов по представлению Народных Комиссаров [6; 91]. Фактически утверждение как Народных Комиссаров и их заместителей, так и членов коллегии осуществлялось комитетом партии.

Так, например, Пленум Казахского областного комитета РКП(б), состоявшийся 21 октября 1922 г., утвердил коллегия Наркомата внутренних дел в составе Айтиева, Лобанова, Демме, Бабикова, Тюленева и Хангиреева; коллегия Наркомюста в составе Атаниязова, Пелявского, Нурмакова и Беремжанова; коллегия Наркомпроса в составе Залиева, Тахтубаева, Шейнсон, Богачева, Арыстанбекова, Лазова; коллегия Наркомпрода в составе Саматова, Райхман, Костылева и других [17].

В Казахском областном бюро РКП(б) с 1920 г. шла специальная регистрация ответственных работников-коммунистов по различным Наркоматам СНК КазАССР, ЦИК и местных органов власти. Так, например, на учете Наркомата просвещения, кроме Народного Комиссара Ахмета Байтурсынова, зарегистрированного 12 октября 1920 г., состояли еще пять заведующих отделами и все члены коллегии [18].

Начиная с этого времени, партийные органы практически полностью регулировали кадровую политику, как в Наркоматах, так и в Ведомствах и Управлениях правительства КазАССР.

Следует отметить, что правительственный аппарат был малоподготовлен и не способен оперативно осуществлять организационно-управленческую деятельность. Секретарь Крайкома Ф.И. Голощекин на V Всеказахской партийной конференции в 1925 г. отмечал, что Центральный аппарат управления в республике очень слаб, бюрократичен, неэкономичен и мало связан с регионами. Одной из главных причин подобного положения дел являлось отсутствие квалифицированных специалистов на местах. Профессиональные кадры, по мнению Ф.И. Голощекина, стремятся работать в центральных органах управления, в Казахстан же приезжают временно и за большими заработками, причем «...этот «грех» есть в советских органах всех республик» [19]. Секретарь Крайкома считал, что в органы местного управления можно привлекать бывших алашординцев, однако казахскую интеллигенцию следует нивелировать, необходимо постоянно вести борьбу с ее буржуазно-националистической идеологией [19].

Созданный новой властью аппарат управления, в основе которого лежали классовые и партийные принципы, не удовлетворял потребностям многонационального государства пролетариата. Более того, советская система управления, которая из года в год обюрокрачивалась, увеличивалась в численном составе, потребляла на свое содержание огромные средства из народной казны.

Глава советского правительства В.И. Ленин, осознавая серьезность последствий, вызванных деятельностью подобного государственного механизма, обращаясь к XII партийному съезду, предлагал реорганизовать, в первую очередь, рабоче-крестьянскую инспекцию, а через нее и весь государственный аппарат.

Как показала практика, контроль над правительственными учреждениями со стороны трудящегося народа не дал того эффекта, которого ожидали руководители страны, и даже так называемые «чистки», проводимые с 1929 г. ЦКК-РКИ в целях борьбы с бюрократизмом, не могли коренным образом решить возникшую в системе управления государством проблему.

В результате этого сталинское руководство, утя ошибки в государственном управлении, допущенные предшественниками, передало функции контроля специальным карательным учреждениям, осуществлявшим свою деятельность под абсолютным надзором ЦК и Политбюро ВКП(б).

Постепенно в органах управления страны стала вводиться жесткая дисциплина. В соответствии с Постановлением Наркомтруда и РКИ КазАССР 1925 г. «О трудовой дисциплине служащих» была установлена продолжительность рабочего дня с 9 до 18 часов. Администрация государственного учреждения была обязана строго контролировать соблюдение служащими трудовой дисциплины, принимать меры по отношению к опаздывающим или преждевременно уходящим с работы сотрудникам и т.д. [15].

В феврале 1925 г. Отделом по улучшению госаппарата РКИ Казахской АССР была подготовлена Инструкция «О порядке и явке на службу и ухода со службы сотрудников учреждений и статистики общего учета личного состава» [20; 57]. В Инструкции отмечалось, что учет явки на работу и ухода со службы сотрудников будет осуществляться посредством «марочной системы», для чего использовались специальные марки-жетоны. Учет служащих проводился одним из сотрудников, который совмещал данный вид деятельности со своими прямыми обязанностями. Марки выдавались всем сотрудникам, за исключением начальников государственных учреждений и других лиц, имеющих специфические обязанности. В специально отведенном месте размещалась доска с марками-жетонами прибытия и убытия сотрудников. В каждом учреждении составлялись суточные, недельные и месячные отчеты по учету своих сотрудников. В целом по учреждению создавались контрольные ведомости учета сотрудников, имевшие специальную форму заполнения и регистрации, особые правила хранения [20].

Вместо того чтобы изжить бюрократизм, управленческий аппарат создавал благоприятные условия для его укоренения. Как мы знаем, позже, в 30-х годах, прогул или опоздание на работу стали уголовным правонарушением.

Изложенное выше свидетельствует, что Совет Народных Комиссаров, являясь правительством Казахской АССР, имел не только исполнительные, но и законодательные полномочия.

С течением времени центр власти переместился от съезда Советов и Центрального исполнительного комитета в правительство — Совет Народных Комиссаров, как в Советской России.

На первых порах в органы управления Казахской автономии привлекалась казахская демократическая интеллигенция, которая позже была отстранена от государственной деятельности из-за политических взглядов.

Правительство КазАССР, являясь прототипом российского СНК, имела свою внутреннюю структуру и делилась на различные отделы, занимавшиеся решением конкретных функциональных задач. Кроме этого, в соответствии с законодательством о Совете Народных Комиссаров были определены порядок рассмотрения дел и процедура принятия решений. Характер и иерархичность заседаний правительства зависели от важности обсуждаемых проблем и принимаемых решений. Поэтому появились такие понятия, как «Большой», «Малый» Совнарком.

С развитием Советского государства изменялся и усложнялся его государственный аппарат. Апробированные в Советской России институты управления автоматически дублировались в Казахской автономии.

В период деструкции старого и создания нового государственного аппарата в Советской стране В.И. Ленин стремился реализовать идею широкого участия трудящегося населения в управлении государством, идею создания правительства, состоящего исключительно из представителей рабоче-крестьянской среды.

Однако осуществлять управление огромным Российским государством и ее национальными окраинами профессионально неподготовленный к подобной деятельности рабочий класс — пролетариат оказался не в состоянии. Советское руководство было вынуждено привлечь в систему управления специалистов дореволюционной России. Как известно, эти управленческие кадры сделали многое для организации и укрепления правительственных структур новой власти. Однако к представителям дореволюционной интеллигенции большевики относились с большим недоверием, поэтому в неудачах коммунистического руководства государством в первую очередь обвинялись так называемые «старые» специалисты, которых причисляли к контрреволюционным элементам.

В то же время правительственный аппарат Казахской АССР был слабо профессиональным и неоперативным в решении поставленных задач, что признавало само руководство республики. Поэтому система управления, как и другие органы власти, подвергалась постоянным «чисткам» и кадровым перестановкам со стороны партийных органов края. Со временем сталинское руководство передало

функции контроля над системой управления карательными учреждениями, действовавшим под надзором ЦК и Политбюро ВКП(б).

В этот же период происходит дальнейшее сращивание партийного аппарата с государственным. Практически все занимаемые должности в правительстве входили в партийную номенклатуру, и соответственно все партийные решения дублировались и беспрекословно исполнялись органами управления на местах.

#### Список литературы

1. Протоколы заседаний ВЦИК рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов II созыва. — М.: Госиздат, 1918. — 525 с.
2. Архив Президента Республики Казахстан (АП РК) — Ф. 140. — Оп. 1. — Д. 4. — Л. 36.
3. АП РК. — Ф. 140. — Оп. 1. — Д. 8. — Л. 3–3 об.
4. АП РК. — Ф. 140. — Оп. 1. — Д. 10. — Л. 2.
5. Советская степь. — 1928. — 28 авг. — № 196 (1401). — С. 2.
6. *Сартаев С.С.* Образование и становление Казахской Советской государственности. — Алма-Ата: Казгосиздат, 1960. — 128 с.
7. Декреты Советской власти. Т. 1. — М.: Госиздат, 1957. — 625 с.
8. Центральный Государственный архив Республики Казахстан (ЦГА РК). — Ф. 5. — Оп. 8. — Д. 1. — Л. 41.
9. *Ирошников М.П.* Председатель Совета Народных Комиссаров. Ульянов (Ленин): очерки государственной деятельности в 1917–1918 гг. — Л.: Наука, 1974. — 448 с.
10. ЦГА РК. — Ф. 30. — Оп. 1. — Д. 4. — Л. 133.
11. История государства и права Советского Казахстана. — Т. 2. (1926–1937 гг.) / Под ред. С.З. Зиманова, М.А. Биндера. — Алма-Ата: Наука, 1963. — 474 с.
12. ЦГА РК. — Ф. 1020. — Оп. 2. — Д. 2. — Л. 3.
13. ЦГА РК. — Ф. 1022. — Оп. 1. — Д. 1. — Л. 2.
14. ЦГА РК. — Ф. 30. — Оп. 1. — Д. 53. — Л. 14–15.
15. ЦГА РК. — Ф. 30. — Оп. 1. — Д. 444. — Л. 76.
16. ЦГА РК. — Ф. 28. — Оп. 1. — Д. 38. — Л. 3.
17. АП РК. — Ф. 139. — Оп. 1. — Д. 261. — Л. 34.
18. АП РК. — Ф. 140. — Оп. 1. — Д. 65. — Л. 9.
19. АП РК. — Ф. 141. — Оп. 1. — Д. 28. — Л. 18.
20. ЦГА РК. — Ф. 5. — Оп. 1. — Д. 1. — Л. 57.

ӘОЖ 348.97

### Әлемнің құқықтық картасындағы мұсылман құқығы

Ахметова Н.С., Ғалы Ж.О.

*Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті*

В статье рассмотрены мусульманское право как одна из самостоятельных правовых систем современности, его роль и место на правовой карте мира. Системно и комплексно проведен анализ применения норм мусульманского права, масштабов и степени влияния на действующее кодифицированное законодательство в рамках предложенной классификации современных правовых систем стран зарубежного Востока.

In the article Muslim law is considered to be as one of the independent legal systems of the present time, its role and place on a legal map of the world are extensive and important nowadays. In the article analysis of Muslim law norms application, its scales and levels of influence on existing codified legislation in the frames of offered classification of modern legal system in countries of foreign East is systematically and fully made.

XX ғасырдың басына қарай тек Аравия түбегі мен Парсы шығанағы елдерінде ғана мұсылман құқығы өзінің дәстүрлік қалпында әрекет етті деп айтуға болады. Ал қалған мұсылман елдері XX