

УДК 342.5(574) «19»-09

Кульшианова А.А.
к.и.н., доцент КазНУ им. аль-Фараби

ФУНКЦИИ И КОМПЕТЕНЦИИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В КАССР В 20-Е ГОДЫ XX в.

24 января 1922 года было принято Постановление Президиума КазЦИКа по разграничению компетенций и функций работы КазЦИКа и КСНК [1, л.118]. Президиум КазЦИКа постановил предложить всем наркоматам, губисполкомам и губернским отделениям СТО вносить в КазЦИК вопросы чисто законодательного и принципиального характера: в области внутреннего административного устройства Казахской АССР, внешних сношений, регулирования взаимоотношений губисполкомов и наркоматов, территориального деления КазАССР, аграрных реформ, улучшения землепользования, доклады губисполкомов, представления по вопросам о применении законодательных актов и распоряжений центра, обжалования действий и распоряжений наркоматов через КСНК, губернские исполнительные комитеты (губисполкомы) и через НКВД, вопросы урегулирования взаимоотношений с центральными органами РСФСР, помилования граждан, усовершенствования системы управления, организации временных ревизионных, следственных и чрезвычайных полномочных комиссий по изучению постановки работы на местах, о созыве чрезвычайных съездов, налогообложения и бюджета.

Ведению же КСНК и СТО подлежали все вопросы текущего управления в краевом масштабе, проведение в жизнь принципиальных постановлений КазЦИКа – декретирование вопросов советского и хозяйственного строительства, работа наркоматов с губисполкомами и обжалование в КазЦИКе по представлению заинтересованных наркоматов постановлений губисполкомов, не отвечающих основным законоположениям или нарушающих интересы наркоматов. Но по некоторому кругу вопросов КСНК имел право принимать акты законодательного характера. Законодательные права правительству были даны для создания максимальной оперативности в деятельности высшего органа управления республики.

Начиная с 1923 года, взаимоотношения КазЦИКа и КСНК строились в направлении усиления деятельности КазЦИКа как органа законодательного, распорядительного и контролирующего, а КСНК – как органа систематического руководства и согласования работы всех органов государственного управления. Так, в 1923 году на III сессии КазЦИКа его член С. Сейфуллин отметил, что Совнарком является «исполнительным подсобным органом КирЦИК (КазЦИКа) [2, л.10]. Ситуация изменилась во взаимоотношениях КазЦИКа и КСНК с принятием Конституции РСФСР 1925 года и «Положения о СНК Казахской АССР» 1926 года. Согласно данным нормативным актам усиливались распорядительные полномочия КСНК. Если статья 37 главы 6 Конституции СССР 1924 года определяла СНК СССР как исполнительный и распорядительный орган ЦИКа, то положение о СНК Казахской АССР рассматривало СНК республики как законодательный орган КазЦИКа. На практике это фактически означало выход исполнительной власти из-под контроля представительных органов, приведший, в конечном счете, к кризису законности в государстве.

Структура СНК КАССР, как и любого другого органа государственной власти, не была неизменной на протяжении его существования. Некоторое время при СНК на правах оперативного органа существовал так называемый Малый Совнарком. Правительство республики могло по своему усмотрению организовывать временные или постоянные комиссии, комитеты или управления.

Положение о Совете труда и обороны было принято Президиумом КазЦИКа 14 января 1921 года на основе постановления VIII Всероссийского съезда Советов о Совете труда и обороны. Данный постоянный орган СНК объединял работу хозяйственных комиссариатов и действовал на правах комиссии правительства КазАССР. В компетенцию Совета входило согласование и усиление деятельности ведомств в области обеспечения обороны и хозяйственного строительства. Поскольку вопросы обороны не относились к компетенции автономных республик, а подлежали регулированию на уровне федерации, то в этой области СТО осуществлял мероприятия в рамках исполнения распоряжений центра.

СТО КАССР разрабатывал хозяйственный план автономной республики, который затем включался в единый план Российской

федерации. План этот тщательно согласовывался с высшими органами власти РСФСР, после чего представлялся на утверждение КазЦИКа. В дальнейшем, руководствуясь именно этим планом, СТО направлял деятельность народных комиссариатов.

Советский государственный аппарат строился по отраслевому принципу и представлял стройную систему учреждений, в котором каждое учреждение занимало определенное место. Государственное управление охватывало все без исключения отрасли хозяйства и культуры. Центральными органами отраслевого управления КАССР в пределах ее территории были народные комиссариаты. Они непосредственно руководили отдельными отраслями государственной жизни Казахской АССР. Народные комиссариаты КАССР являлись исполнительными и распорядительными органами государственной власти в определенной отрасли государственного управления, руководство которыми осуществлялось в пределах предоставленной им компетенции на основании нормативных правовых актов.

Народные комиссариаты были наследниками отделов, созданных в 1919 г. при Казревкоме с целью управления отдельными отраслями Казахстана: народного просвещения, рабоче-крестьянской инспекции, внутренних дел, финансовой, почты, телеграфов, юстиции, социального обеспечения, земотдела, Казахского бюро ВСНХ, Казахского краевого комиссариата по военным делам, Комитета по проведению трудовой повинности.

Согласно декрету «Об образовании КАССР» от 26 августа 1920 г. в целях единства финансовой политики на всей территории РСФСР республиканские наркоматы продовольствия, финансов, труда, Рабоче-крестьянская инспекция, Совет народного хозяйства, Казахское Статбюро, Управление почт и телеграфов, КазЧК (впоследствии Государственное политическое управление – ГПУ КАССР) объявлялись объединенными, то есть подчиненными соответствующим комиссариатам РСФСР и являлись как бы их местными органами.

Руководители объединенных отраслевых наркоматов и управлений должны были назначаться соответствующими народными комиссариатами РСФСР по согласованию с СНК КАССР. Эти наркоматы также были ответственны перед КазЦИКом и СНК КАССР. Это было двойное подчинение: вертикальное – по линии центра и горизонтальное – краевым органам власти.

НК внутренних дел (без Управления почт и телеграфов), здравоохранения, просвещения, социального обеспечения, юстиции, земледелия находились в республиканской компетенции, то есть были автономными и несли непосредственную ответственность перед КазЦИКом, а между сессиями КазЦИКа – перед его Президиумом и СНК КАССР. Но это также не исключало их ответственности перед ВЦИКом.

Автономные народные комиссариаты назначались и освобождались непосредственно КазЦИКом. Кроме того, в своей деятельности они не подчинялись в вопросах, отнесенных к их компетенции, одноименным народным комиссариатам РСФСР, но постоянно испытывали «стремительный напор центра»[3,с.2]. К примеру, 18 апреля 1929 г. наркоматам юстиции автономных республик был направлен циркуляр за подписью прокурора РСФСР для «сведения и исполнения», в котором давались «категорические директивы на места о необходимости пресечения каких бы то ни было нарушений революционной законности в проведении хлебозаготовительной кампании».

13 октября 1920 г. на заседании Всеказахского ЦИК Советов рабочих, казахского трудового народа, крестьянских, красноармейских депутатов были проведены выборы СНК КАССР с назначением наркомов: нарком внутренних дел – Мырзагалиев, юстиции – Губайдулла Алибеков, просвещения А. Байтурсинов, здравоохранения - Шамов, социального обеспечения – Арганчеев, земледелия - Харлов, продовольствия - Мартынов, финансов – Калашников, народного хозяйства – Покровский, Рабоче-крестьянской инспекции – Галандин, труда – Заромский, путей сообщения Коростелев [4,л.1]. Всего было создано 13 наркоматов. Впоследствии их число будет доведено до 30 объединенных и автономных наркоматов.

Народные комиссары и объединенных, и автономных наркоматов назначались и освобождались КазЦИКом и были подотчетны ему. Таким образом, был установлен трехступенчатый уровень полномочий, когда высший уровень подразумевал исключительно компетенцию московских властей Союза. В их введение переходила внешняя политика и внешняя торговля, военно-оборонные дела и ОГПУ. Второй уровень был представлен объединенными наркоматами и третий – автономными. Недостаточно была продумана система объединенных и автономных наркоматов. В конституционных актах отсутствовало

четкое разграничение между ними в формах управления, строгое определение сферы их компетенции и границы полномочий, соотносимость с центральными органами управления КазАССР, КазЦИК и СНК. По существу, система объединенных и необъединенных наркоматов не являлась необходимостью для Казахской автономной республики в процессе формирования структуры высших органов государственной власти. Их существование было продиктовано политикой центра на удержание в социально-экономической и политической зависимости всех бывших национальных окраин, взятие под контроль важных направлений политической и экономической жизни регионов.

Народные комиссариаты осуществляли свои полномочия на основании особых положений о каждом из них, утверждаемых КазЦИКом и СНК, а также соответствующих законодательных актов СССР, РСФСР и КАССР. КазЦИК и его Президиум выработывал положения, определявшие функции и задачи народных комиссариатов, а также устанавливал систему и структуру их аппаратов.

Провозглашение автономии Казахстана представляло важное звено закрепления государственности советского типа. Это был очередной крупный успех московского политического руководства, партии большевиков, но не коренного населения края. Большевики сумели, эксплуатируя тягу казахского этноса к национальной независимости, к автономным суверенным правам, направить часть освободительного потока в желаемое центру русло. Государственный аппарат, созданный в Казахстане, в точности копировал центральный и был централистски-бюрократическим. Высшим звеном государственной власти была партия, а не Советы, ставшие послушными орудиями утверждения партийных решений. В области компетенций государственных органов Казахстана возобладала тенденция к возрастающей концентрации полномочий центра и ограничения полномочий республики.

Список использованной литературы:

1. ЦГА РК ф.5.Он.4.Д.5.Л.118.
2. ЦГА РК ф.5.Он.3.Д.15.Л.10
3. Отчет КазЦИКа и СНК//Советская степь.№40.1924. 8 января.С.2.
4. ЦГА РК ф.5.Он.1.Д.1.Л.1.

Мақалада большевиктер жетекшілерінің ұлттық мәселе құқығын мойындау жөніндегі көзқарастары көрсетіледі.

This article consider important problems of national politic through the point of view of national policy in USSR.