

УДК 63.3(5 Каз)

*Абиль, Е.А.,  
доктор исторических наук, профессор,  
КГПИ, г. Костанай, Казахстан*

## **РОЛЬ АЛАШ В КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭВОЛЮЦИИ КАЗАХСТАНА**

### *Аннотация*

*Статья посвящена становлению Алаш от либерально-демократической партии до автономии. Автор статьи проводит подробный исторический анализ всех этапов движения, параллельно раскрывая политическую ситуацию в стране в целом, отмечая отношение деятелей Алаш к происходящим изменениям, их позицию.*

**Ключевые слова:** *партия «Алаш», Алаш-Орда, автономия.*

Партия «Алаш» уже летом 1917 года обнародовала свою программу, в которой были отражены основные принципы будущего конституционного устройства России и статуса Казахстана с точки зрения казахских либеральных демократов. Так, Россия должна была стать федеративной демократической республикой. Высшая власть в стране должна была принадлежать Учредительному Собранию. Законодательные полномочия были только у Государственной Думы, избираемой путем прямых, равных, всеобщих выборов при тайном голосовании. Исполнительная власть должна была принадлежать президенту и возглавляемому им правительству, ответственному перед Думой и Учредительным Собранием.

Казахстан рассматривался в программе партии «Алаш» как автономная республика в составе России, включающая в себя все области, населенные казахами. В разделе «Основные права» говорилось, что граждане должны обладать равными правами независимо от вероисповедания, национальности и пола. Программа предусматривала свободу собраний, слова, печати, равенство граждан перед законом, неприкосновенность жилища. Как мы видим, «Алаш», как либерально-демократическая партия, выступала за создание светского демократического государства в Казахстане.

II Общеказахский съезд, прошедший в Оренбурге 5 – 13 декабря 1917 года, принял решение образовать национально-территориальную автономию областей с казахским населением – Автономию Алаш с центром в г. Семипалатинск. Планировалось созвать Национальное Учредительное собрание для провозглашения автономии с последующим утверждением ее конституции Всероссийским Учредительным собранием. Однако начавшаяся гражданская война внесла в эти планы значительные коррективы.

24 июня 1918 года на всей территории Автономии Алаш отменялись все декреты советской власти, вводились в действие законы и декларации Временного правительства о свободе слова, печати, собраний, союзов и неприкосновенности личности.

Высшая власть принадлежала Временному Народному Совету (Алаш-Орда) под председательством А. Бокейханова. Для создания собственной армии был создан Военный Совет с функциями военного министерства. Власть на местах принадлежала областным и уездным земским управам. Решением Алаш-Орды от 25 июня 1918 года были образованы уездные и областные советы Алаш-Орды, состав которых должен был избираться земскими собраниями, однако в условиях военного времени назначался правительством. Советы выполняли следующие функции:

- призыв в алашскую армию (Народную милицию);

- сбор налогов;
- подготовка материалов к созыву алашского Учредительного собрания;
- охрана общественного спокойствия и государственного порядка;
- подготовка материалов по аграрному вопросу;
- наблюдение за точным исполнением временных правил землепользования.

Взаимоотношения земств и советов не были законодательно определены и зачастую эти органы власти конкурировали друг с другом, создавая сложности в управлении автономией.

24 июня Алаш-Орда утвердила Правила о временном землепользовании на территории автономии, по которым отменялась частная собственность на землю, а все недра, воды и природные богатства объявлялись собственностью народа и разрешение на их использование давалось Алаш-Ордой. Земельные споры между казахами разрешал третейский суд, между казахами и неказахским населением – земства.

Слабое развитие средств связи и транспортных коммуникаций обусловили разделение Алаш-Орды на западное и восточное отделения. Уже 18 мая 1918 года в Жымпиты состоялся IV Уральский областной казахский съезд, провозгласивший на территории области самостоятельную административную единицу – Уильский Оляят в составе автономии Алаш. Было создано Временное правительство из 7 человек во главе с Ж. Досмухамедовым.

Руководство Алаш-Орды не было согласно с появлением несанкционированных региональных правительств, поэтому 11 сентября 1918 года правительство Оляята было упразднено, а вместо него было создано Западное отделение Алаш-Орды, управлявшее Букеевской Ордой, Уильским Оляятом, Мангышлакским, Актюбинским, Иргизским уездами с центром в Жымпиты.

Алаш-Ордой в течение 1918-19 гг. были созданы воинские формирования – алашские полки. В разных регионах эти части имели разное обмундирование, зачастую были плохо вооружены и слабо обучены. Командный состав комплектовался из русских офицеров, в то же время создавались и юнкерские школы для подготовки командиров – казахов. Более боеспособными были алашские полки Восточного отделения, активно участвовавшие в боях против Красной армии в составе дивизии Анненкова, Отдельной Алашской кавбригады и других формирований армии Колчака.

Несмотря на то, что Алаш-Орда предпринимала активные попытки наладить эффективное управление Казахстаном, судьба автономии Алаш оказалась такой же трагичной, как и судьба Кокандской автономии. Во многом это было связано с нежеланием руководства антибольшевистской коалиции признавать права казахов на политическое самоопределение. Комитет членов Учредительного собрания (Комуч), претендовавший на осуществление функций всероссийского правительства, в принципе признавал казахскую автономию, в отличие от Временного Сибирского правительства, упорно отрицавшего саму возможность осуществления национально-территориальной автономии казахов. 25 сентября 1918 года Комуч принял Декларацию об Алаш-Орде, по которой разграничивались полномочия центра (Комуч) и автономии и вводился институт Уполномоченного по Алаш-Орде с правом приостановления ее решений.

Сформированное в конце сентября 1918 года на Государственном совещании в Уфе Временное Всероссийское правительство – Директория и Совет Министров – расположилось в Омске. Должности министров получали в большинстве случаев члены временного Сибирского правительства, что отразилось на отношениях с Алаш. Юридическое совещание при Директории 4 ноября 1918 года специальным указом объявило об упразднении автономии Алаш и введении должности Главуполномоченного по управлению Алашем с широкими полномочиями. Центральные и местные органы Алаш-Орды не согласились с таким решением и продолжали осуществлять властные функции, однако ситуация с каждым месяцем становилась все более неблагоприятной.

18 ноября 1918 года в Омске произошел военный переворот, вся полнота власти была передана Верховному Правителю – адмиралу А.В. Колчаку. Новое руководство антибольшевистской коалиции выступило категорически против казахской автономии, стремясь к реставрации дофевральских порядков. В изменившихся условиях лидеры Алаш-Орды начали переговоры с Москвой о признании советской власти в обмен на провозглашение национально-территориальной автономии.

В марте 1919 года руководитель Торгайской группы Алаш-Орды А. Байтурсынов перешел на сторону большевиков и начал активные консультации по этому вопросу со своими соратниками. В течение осени-зимы 1919 года все советы Алаш-Орды объявили о своем признании советской власти. 9 марта 1919 года приказом Казахского военно-революционного комитета Алаш-Орда и ее местные советы были упразднены.

Таким образом, объективные причины привели к тому, что возникшие в конце 1917 года национально-демократические правительства Казахстана были ликвидированы, а демократическая альтернатива конституционной эволюции так и не была реставрирована.

Одержав военную победу в гражданской войне, большевики и их союзники, предпринимают меры по юридическому закреплению своей власти в Казахстане. Деятельность Алаш-Орды показала популярность идей автономизма среди казахского населения, поэтому советская власть также поддерживала идею создания автономии, но наполнила ее несколько иным смыслом, нежели либеральные демократы партии «Алаш». Это проявилось уже в ходе подготовки к созыву Учредительного съезда Советов. В декрете о Казревкоме, а затем в инструкциях Казревкома 3 февраля и 5 мая 1920 года были закреплены принципы избирательного права, основанные на Конституции РСФСР 1918 года.

Избирательным правом, как активным, так и пассивным, пользовались только рабочие, служащие крестьяне и казахи, не пользующиеся наемным трудом. Таким образом, большие слои населения, отнесенные к «эксплуататорским», в т.ч. зажиточные крестьяне, служители культа, частные торговцы, бывшие чиновники государственного аппарата лишались избирательных прав. Кроме того, законодательно было закреплено неравное представительство от рабочих и крестьян. Фактически 1 голос горожанина приравнивался к 5 голосам сельских жителей. Выборы были косвенными, т.е. делегатов Съезда Советов избирали областные и губернские советы, а не население. Таким образом, выборы не были ни прямыми, ни равными, ни всеобщими, что позволяло большевикам без труда обеспечивать нужный состав съездов и принимать выгодные для себя решения.

26 августа 1920 года СНК и ВЦИК РСФСР приняли декрет «Об образовании Автономной Киргизской (Казахской) Советской социалистической республики», определивший границы и систему высших органов государственной власти и управления. 4 октября 1920 года в Оренбурге начал работу Учредительный съезд Советов Казахстана, принявший «Декларацию прав трудящихся КАССР» – первый конституционный акт советского Казахстана.

Декретом 26 августа 1920 года были закреплены следующие высшие органы государственной власти:

Всеказахский Съезд Советов признавался высшим представительным органом. Ему принадлежало право осуществлять законодательную власть, к исключительной компетенции относилось принятие Конституции с последующим представлением на утверждение высших органов РСФСР. Делегатом съезда могли быть любые граждане, пользующиеся избирательным правом и достигшие 18 лет.

Очередные съезды созывались ЦИКом 1 раз в год (позднее раз в 4 года), чрезвычайные – чаще по инициативе ЦИКа, по собственной инициативе или же по требованию местных советов, представляющих не менее 1/3 населения Казахстана.

Центральный Исполнительный Комитет (ЦИК) избирался Съездом и являлся высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом в период между съездами. Очередные сессии ЦИКа проводились раз в 3 месяца, внеочередные – в экстренных случаях

созывались по инициативе Президиума или трети состава ЦИКа. ЦИК имел право формировать правительство, издавать декреты, распоряжения и постановления, объявлять в отдельных местностях военное положение, руководить выборами Советов.

В период между сессиями ЦИКа высшим законодательным, распорядительным и исполнительным органом власти являлся Президиум ЦИКа, также имевший право принимать декреты и постановления от имени ЦИКа. В условиях, когда съезд Советов и ЦИК не были постоянно действующими органами, а полномочия высших органов власти не разграничены, реальная власть оказалась в руках Президиума, т.е. узкого круга должностных лиц, принимавших законы.

Законодательными полномочиями обладал также Совет Народных Комиссаров (СНК) – правительство, состоящее из назначенных ЦИКом председателя, его заместителей и народных комиссаров. СНК являлся законодательным, исполнительным и представительным органом, осуществляющим общее руководство по управлению КАССР.

Центральными органами отраслевого управления были народные комиссариаты, разделявшиеся на объединенные и автономные. К объединенным относились наркоматы, непосредственно подчиненные соответствующим наркоматам РСФСР: продовольствия, финансов, рабоче-крестьянской инспекции, труда, путей сообщения, Каз ЧК, Совет народного хозяйства, Казстатбюро и управление почт и телеграфов наркомата внутренних дел. К автономным относились наркоматы, не подчиненные соответствующим российским: юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, земледелия, внутренних дел. Состав наркоматов, а также их статус в 20-30-е гг. неоднократно изменялся.

1924-25 гг. стали очень важным рубежным этапом в жизни КАССР. В связи с ликвидацией Туркестанской АССР Сырдарьинская и Джетысуйская области, населенные преимущественно казахами, вошли в состав Казахстана. Кроме того, на V съезде Советов (1925 год) республика восстановила исторически правильное наименование казахского народа. Тогда же в соответствии с Конституцией РСФСР 1925 года были детально разграничены полномочия России и автономных республик, по которым центральные органы имели право отменять постановления республиканских съездов Советов в случаях нарушения ими Конституции РСФСР, устанавливать местные и государственные налоги, устанавливать границы республик и т.п.

С образованием в 1922 году Союза Советских Социалистических Республик Казахстан, как автономная республика России, участвовал в подписании Договора об образовании СССР и направил пять представителей в Совет Национальностей ЦИКа Союза.

Серьезные изменения произошли в административно-территориальном делении республики. В связи с присоединением южных областей столица была перенесена в Кызыл-Орду (бывшая Ак-Мечеть), а Оренбургская губерния передана в состав РСФСР. В 1927 году было принято решение о переносе столицы в Алма-Ату. В целях приближения органов управления к населению в 1928 году была проведена административная реформа, по которой вместо губерний, уездов и волостей были созданы округа и районы. В 1933 году, после резкого сокращения численности населения в результате голода, была проведена новая реформа, уменьшившая число административных единиц – вместо 13 округов и 193 районов было образовано 6 областей, 123 района и один округ.

Особенностью системы государственного управления Казахстана в указанный период было всевластие партийных органов, что являлось грубейшим нарушением конституционных норм. Все решения принимались вначале центральными и местными партийными комитетами, а затем лишь дублировались советскими органами. Фактически партия подменила собой конституционную структуру органов управления, превратив народовластие в фикцию. Партийная организация Казахстана была жестко подчинена Центральному Комитету, поэтому юридически закрепленный федеративный принцип отношений между центром и республиками также на деле был подменен унитарным принципом. С середины 30-х годов, с

утверждением личной власти И. Сталина большинство форм народовластия вообще перестают действовать.

Важнейшим результатом политико-правового развития Казахстана после Октябрьской революции стало провозглашение автономии, вначале демократической (Алаш), а затем и советской. При всех издержках и недостатках советской формы государственности факт юридического закрепления границ республики и признание национально-территориальной автономии заложили основу конституционной эволюции Казахстана вначале в рамках РСФСР, а затем и в качестве самостоятельного субъекта СССР. В то же время развитие государственно-правовой системы характеризовалось отказом от демократических принципов народовластия, игнорированием принципов законности и господством репрессивных мер борьбы с реальными и потенциальными противниками власти.

*Материал поступил в редакцию: 26.09.2017*

**ӘБІЛ, Е.А.**

#### **ҚАЗАҚСТАННЫҢ КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ЭВОЛЮЦИЯСЫНДАҒЫ АЛАШ РӨЛІ**

*Мақала Алаштың либералдық-демократиялық партиядан автономияға дейінгі қалыптасу кезеңін қарастырады. Мақала авторы Алаш автономиясының даму кезеңдеріне тарихи талдау жасап, Алаш қайраткерлерінің елдегі жағдайларға қатысын және ұстанымдарын айқындап, мемлекеттегі саяси ахуалды танытады.*

*Мақаланың мәнін ашатын сөздер:* «Алаш» партиясы, Алаш Орда, либералдық демократтар, автономия.

**ABIL, E.A.**

#### **THE ROLE OF ALASH IN CONSTITUTIONAL EVOLUTION IN KAZAKHSTAN**

*The article is devoted to the formation of Alash from liberal democratic party to autonomy. The author of the article scrutinizes the historical analysis of all stages of movement having the political situation to be disclosed in the country in general marking the attitude of Alash activists to these changes and their position.*

*Keywords:* Alash party, Alash-Orda, autonomy.