

КАЗАХСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. АЛЬ-ФАРАБИ

**Г.А. Куаналиева  
С. Нуржан**

**ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

*Монография*

**Алматы 2022**

УДК 34  
ББК 67.3  
К 83

*Рекомендовано Ученым советом КазНУ им. аль-Фараби (протокол № 10 от 23 мая, 2022 года) и  
РИСО КазНУ им. аль-Фараби  
(протокол № 7 от 20.06.22)*

**Рецензенты:**

*Алибаева Гульнар Айтжановна - доктор юридических наук, профессор  
Жатканбаева Айжан Ержановна - доктор юридических наук, профессор*

**К 83 Куаналиева Г.А., Нуржан С.**  
**История и современность исполнительной власти Республики  
Казахстан: монография / Куаналиева Г.А., Нуржан С. – Алматы:**  
**«Қазақ университеті», 2022. – 236 с.**

**ISBN 978-601-04-6026-3**

В монографии проведен историко-правовой анализ исполнительной власти Республики Казахстан, эволюция ее становления по советской истории до наших дней. В работе показана организация и функционирование исполнительных структур в период административно-командной системы управления Советским Казахстаном. В середине XX века открылись реформы советского руководства по децентрализации исполнительной власти, наделив национальные республики рядом полномочий. Выявлены причины невыполнения данной программы, связанные с несоответствием существующей тоталитарной системы и демократизацией исполнительных структур. В 80-е годы прошлого века попытки демонизации Советского государства были провозглашены ЦК партии путем «возрождения» советов, создания общественных институтов для контроля над партийно-бюрократической системой управления и др.

Монография будет представлена преподавателям и студентам вузов и юридических факультетов, правоведам, а также широкому кругу читателей, интересующихся историей государства и права Казахстана.

Авторские право сохранено и разделено 50 на 50%.

УДК 34  
ББК 67.3

**ISBN 978-601-04-6026-3**

© Куаналиева Г.А., Саулен Н., 2022

## СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ .....                                                                                                    | 4   |
| ВВЕДЕНИЕ .....                                                                                                                    | 5   |
| <br>1 ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ<br>ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В КАЗАХСКОЙ АССР                             |     |
| 1.1 Место и роль исполнительной власти в теории разделения властей ....                                                           | 9   |
| 1.2 Исполнительная власть в системе органов государственного<br>управления в период советизации Казахстана .....                  | 32  |
| 1.3 Деятельность Советов как местных органов исполнительной<br>власти в Казахской автономии.....                                  | 58  |
| <br>2 ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ<br>ОРГАНОВ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-<br>КОМАНДНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ |     |
| 2.1 Порядок формирования, состав и компетенция высших органов<br>исполнительной власти.....                                       | 75  |
| 2.2 Совнархозы - как альтернативная модель управления экономикой<br>советского государства .....                                  | 99  |
| 2.3 Попытка реанимации Советского государства путем оживления<br>Советов и его исполнительных структур .....                      | 123 |
| <br>3 ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ВЕТВЬ<br>ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ                         |     |
| 3.1 Становление и укрепление исполнительной власти в Казахстане<br>в условиях суверенитета и независимости .....                  | 143 |
| 3.2 Правительство Республики Казахстан как высший орган<br>исполнительной власти и его правотворческая деятельность.....          | 166 |
| 3.3 Местные исполнительные органы власти Казахстана:<br>организация, деятельность и полномочия .....                              | 194 |
| <br>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....                                                                                                              | 212 |
| <br>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....                                                                                         | 218 |

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

|           |   |                                                               |
|-----------|---|---------------------------------------------------------------|
| АП РК     | – | Архив Президента Республики Казахстан                         |
| ВЧК       | – | Всероссийская Чрезвычайная Комиссия                           |
| ВРК       | – | Военно - Революционный Комитет                                |
| ВЦИК      | – | Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет              |
| ВКП(б)    | – | Всероссийская Коммунистическая партия большевиков             |
| ВЛКСМ     | – | Всесоюзный Ленинский Коммунистический Союз молодежи           |
| ВСНХ      | – | Высший Совет народного хозяйства                              |
| ВС        |   | Верховный Совет                                               |
| ГПУ       | – | Главное политическое управление                               |
| ГУЛАГ     | – | Главное управление лагерей                                    |
| ГНК       | – | Главный национальный комитет                                  |
| ГКЧП      |   | Главный Комитет чрезвычайных происшествий                     |
| ГКО       |   | Государственный Комитет обороны                               |
| ЕЭС       |   | Европейское экономическое сообщество                          |
| ЕСЭДО     |   | Единая система электронного документооборота                  |
| КазАССР   | – | Казахская Автономная Советская Социалистическая республика    |
| КазЦИК    | – | Казахский Центральный Исполнительный Комитет                  |
| Казревком | – | Казахский революционный комитет                               |
| ЛКСМ      | – | Ленинский Коммунистический Союз молодежи                      |
| МТС       | – | Машинно-тракторная станция                                    |
| МООП      |   | Министерство охраны общественного порядка                     |
| НКВД      | – | Народный Комиссариат внутренних дел                           |
| Наркомнац | – | Народный Комиссариат по делам национальностей                 |
| ОГПУ      | – | Объединённое государственное политическое управление          |
| РСФСР     | – | Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика |
| РСДРП     |   | Российская социал-демократическая рабочая партия              |
| РКП(б)    | – | Российская Коммунистическая партия большевиков                |
| РКИ       | – | Рабоче - Крестьянская инспекция                               |
| США       | – | Соединенные Штаты Америки                                     |
| СССР      | – | Союз Советских Социалистических республик                     |
| СНК       | – | Совет Народных Комиссаров                                     |
| Совнархоз |   | Совет Народного Хозяйства                                     |
| ЦК КПСС   | – | Центральный Комитет Коммунистической партии Советского Союза  |
| ЦКК       | – | Центральная Контрольная Комиссия                              |
| ЦГА РК    | – | Центральный Государственный архив Республики Казахстан        |

## ВВЕДЕНИЕ

В условиях строительства демократического правового светского государства в Республике Казахстан тема исследования истории становления и перспектив развития исполнительной власти имеет особую актуальность, поскольку от ее организации и деятельности зависит функционирование всей государственной власти, а значит успешная реализация намеченных в обществе реформ.

Нашей казахстанской младодемократии почти тридцать лет, однако за это небольшое для строительства демократического государства время в Республике произошли глубокие по значимости изменения. В частности, были приняты две Конституции, законы и подзаконные акты укрепившие позиции новой политической системы Казахстана – начиная с народовластного Парламента, где каждый гражданин сопричастен к принятию государственно важных решений, кончая органами исполнительной власти различного уровня, обеспечивающих стабильность и порядок в стране и на местах.

В монографическом исследовании сделана попытка показать, что сегодняшняя демократия пришла в результате тяжелой и многовековой борьбы народа Казахстана с тоталитарной системой управления обществом. Вначале это была борьба за гражданские права и политические свободы с царской Россией, позже с советской административно-командной системой, где неограниченная представительными органами исполнительная власть являлась мощным оружием в руках советского руководства.

История пройденная нашим народом в составе бывшего СССР – это трагический пример когда исполнительные органы управляя ею по-своему усмотрению узурпировали всю государственную власть в стране. Совершив октябрьский государственный переворот, большевистская партия создала новые органы власти и управления – это съезд Советов, формально высший орган власти и Центральный Исполнительный Комитет, как постоянно действующий орган съезда, а также Совет Народных Комиссаров – исполнительно-распорядительный орган власти. Среди них в реальной жизни

широкой полнотой власти обладал только СНК, так как он не только исполнял решения съездов но и сам издавал законы, поскольку председателем данного органа и главой Коммунистической партии был непререкаемый авторитет того времени – вождь революции В.И. Ленин.

Следует отметить, что большевики не признавали общепринятую организацию демократического управления государством считая их малоэффективными учреждениями, защищавшими интересы только господствующих классов.

По мере развития советского Казахстана, даже в период «хрущевской оттепели» и либеральных реформ, советский режим не изменил своим традициям, хотя в Конституциях декларировал о приверженности принципам общечеловеческой демократии. На практике все «косметические» преобразования в исполнительной власти, внешне рекламировавшие перед мировым сообществом о демократизации режима в СССР, являлись только «ширмой» отвлекавшие внимание от реальной действительности. Однако время не стоит на месте, 80-е годы XX века стали переломными для существования Советского государства и ее политической системы. Разумеется тогдашние руководители Союза осознали пагубность сложной объективной ситуации в которой находилась страна, и пытались поддержать угасающий патриотизм советского народа подогревая его страхом западной военной угрозы и обещаниями ослабления существующего режима.

В этом отношении XXVI и XXVII съезды КПСС и их Пленумы были полны новых идей и предложений. Например, предлагалось ввести институт трудовых коллективов для рабочего контроля над процессами определения заработной платы, качества продукции, выполнения планов, борьбы с расхитительством, приписками и т.д. Делались попытки «оживления» Советов за счет предоставления местным исполнительным органам контроля, над руководством находившихся на их территории промышленных предприятий, над расходованием местного бюджета и т.д. Однако данные мероприятия, к сожалению, были запоздалыми, а уступки союзным республикам в расширении полномочий чередовались жестким пресечением Центра за любые попытки выйти из Союза.

В результате диспропорции в экономике, отсутствия частной собственности, свободы слова, собраний, печати, запрещения политических партий и элементарных гражданских прав привели к развалу внешне не сокрушимую супердержаву – Советский Союз. Казахстану, как и другим союзным республикам, во всех сферах жизни, и непосредственно, в исполнительной власти, требовались немедленные радикальные реформы.

После обретения Казахстаном независимости и принятых в Республике демократических законов каждая из ветвей власти заняла свое достойное место и через систему сдержек и противовесов стала самостоятельной, а самое главное в новых условиях - ни одна из них не могла доминировать одна над другой. То есть мы можем констатировать, что принцип разделения властей стал основополагающим в организации государственной власти в нашей Республике. Общеизвестно, что только система сдержек и противовесов обеспечивает равенство и суверенитет власти, создает согласованное сочетание всех ветвей власти для объединения общих целей – создания правового и динамически развивающегося государства.

Актуальность монографического исследования заключается в подведении итогов наших успехов и просчетов в области строительства исполнительной власти до и после обретения Казахстаном независимости. А также в раскрытии поставленных перед исполнительными учреждениями задач и путей их решения, от которых зависит проведение важнейших социально-экономических и политико-правовых реформ в суверенном Казахстане. Важное значение в этом отношении имеет Программа «100 конкретных шагов по реализации 5 институциональных реформ» и др., в которой по мнению Ел Басы исполнительная власть постоянно реформируется, где учитывается опыт не только зарубежных стран, но и берутся во внимание многовековые традиции наших предков, менталитет и культурно-генетический код народов, проживающих в нашей республике. Реформирование касается не только исследуемой нами исполнительной власти, но и модернизации всего общественного сознания казахстанцев. Так, в Программе «Рухани жаңғыру» включены пути достижения модернизации сознания, реализация которых позволит нам стать одной из конкурентно-

способных государств, с развитой экономикой, высоким национальным самосознанием для того, чтобы занять свое достойное место среди стран мирового сообщества.

Вышеизложенное свидетельствует, что тема монографического исследования имеет не только актуальное, теоретическое, но и практическое значение.

При подготовке данного исследования нами были использованы фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых по истории становления и развития исполнительной власти. В процессе работы мы обращались не только к работам ученых-теоретиков, и ученых-практиков, которые имели непосредственное участие в организации и деятельности исполнительной власти в Республике Казахстан. Нами была поставлена цель сложить общую картину историко-правовой эволюции исполнительной власти в Казахстане, делая упор на малоисследованные исторические факты и события, связанные с проблемами ее становления, особое внимание уделяя логике исторического процесса, учитывая общеизвестные теоретические определения и воззрения различных ученых на понятие и сущность исполнительной власти. Мы, опираясь на их знания, сделали попытку в историко-правовом аспекте взглянуть на природу существования исполнительной власти при различных политических режимах – тоталитарном и демократическом. В монографии исполнительная власть была рассмотрена нами через призму теории разделения властей, ее деятельности в советский период и в годы независимости Республики Казахстан.



# **1 ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В КАЗАХСКОЙ АССР**

## **1.1 Место и роль исполнительной власти в теории разделения властей**

С наступлением определенного периода человеческое общество, путем созидательного труда, развитием своей социальной, правовой культуры, стало задумываться над организацией такого государства, в котором люди могли жить свободно, защищенные общим для всех законом. Каждый из его граждан имел право управления своей страной участвуя в выборах в парламентские и местные учреждения. Исполнительная власть, действуя по законам, охраняла покой и порядок в обществе, как от внешнего врага, так и правонарушений внутри государства, собирала налоги в соответствии с законом, не злоупотребляла полномочиями данной ей обществом, а если это произошло – отвечала строго по закону.

Законодательные органы, состоящие из депутатов избранных народом, создавали правовые нормы направленные на улучшение жизни своих сограждан, укрепляя демократические институты внутри государства.

Судебные учреждения, также избранные народом из наиболее авторитетных, профессиональных и высоконравственных представителей данного социума, действовали только по букве закона, чем усиливали авторитет государственной власти этой страны. Принцип: «никто не может быть осужден без приговора суда» – должен был стать основой жизнедеятельности судебной системы.

Причем эти три ветви, составлявшие одну мощную силу – государственную власть, не имели права вмешиваться в дела друг друга, дублировать и навязывать свое мнение, присваивать те или иные полномочия и т.д., поскольку это являлось грубым нарушением демократических принципов данного общества. Совместная деятельность и независимость, а также невозможность узурпации одной ветви власти другой –

осуществлялось через хорошо продуманную систему сдержек и противовесов.

В таком идеальном варианте, по мнению большинства прогрессивных мыслителей, должно было выглядеть демократическое государство, в котором господствовал принцип разделения власти, где немаловажную роль играла исполнительная власть.

К сожалению, к такой идеальной конструкции человечество пришло не сразу, а в результате сложной и жестокой борьбы со старой монархической формой правления и поддерживающей ее социальных слоев аристократии, в руках которых была не только армия и полиция, но и значительные финансовые возможности.

Казалось, что эту монархическую систему, которой насчитывалось сотни лет господства над народами тогдашнего мира, нельзя было переделать, поскольку каждый из них представлял не преступную крепость. В нужный момент они приходя друг другу на помощь жестоко и показательно расправлялись над восставшими, что служило уроком для остальных недовольных существующим режимом. Кроме внешнего выражения своего недовольства сложившимся бесправием и произволом со стороны монархии, выливавшиеся в бесчисленные восстания и бунты, в недрах человеческого общества накапливались силы – в виде учений и идей, историческим предназначением которых было свержение абсолютизма и попытка создания нового демократического строя.

Идеи свободомыслия и равенства копились и зарождались в умах просветителей, которые передавали их народу через свои труды, в результате чего возникали теоретические учения и воззрения по реконструкции человеческого общества, создавались различные проекты и программы социальных, политических и экономических преобразований, готовились реформы по ограничению действующей монархии, главной целью которых было улучшение жизни народа и изменение существующих порядков.

Эти учения, которые в свое время развили такие общеизвестные мыслители - Гуго Гроций, Томас Гоббс, Бенедикт Спиноза, Джон Локк, Жан-Жак Руссо, Шарль-Луи Монтескье,

Эманиил Кант и многие другие, дали свои реальные результаты в предреволюционные годы конца XVI-начала XVII вв.

Вышеуказанные классики политико-правовой мысли в свою очередь основывали свои теории на учениях древних философов - Аристотеля, Платона, Пифагора, Гераклита, Сократа, Сенеки, Цицерона и др. Это говорит о том, что каждое поколение вложило свой камень в фундамент будущего здания справедливости и демократии, к которому стремилось цивилизованное общество.

Европа в предреволюционные годы конца XVI-начала XVII вв. «кипела и бурлила». Удручающее положение простого народа ухудшалось с каждым годом на фоне праздной жизни аристократии, царской семьи и их приближенных – особ высших чиновников правящей власти и представителей религии. Последние обеспечивали идеологическое обоснование абсолютизму, заключавшаяся в том, что власть короля была священна и неприкосновенна, поскольку дарована богом, и никто не имел право посягнуть на нее и, тем более, вынашивать намерения переустройства государства. Можно отметить, что религия и монархия стали сторонами одного явления, которое подавляла свой народ во имя выгоды аристократии и духовенства.

Следует указать, что главным ударом по деспотии стало обоснование идеи естественных прав человека. Так, Гуго Гроций (1583-1645) юрист по образованию, известный голландский писатель, мыслитель стал родоначальником этой теории [1,с.189]. Он писал, что естественное право обладает бесспорным преимуществом, как перед божественным правом, так и перед человеческим, в его различных разновидностях, поскольку матерью естественного права является сама природа человека. «Матерью внутригосударственного права» является обязательство, принятое по взаимному согласию. Все что противно природе и разуму, то не может быть правом в истинном смысле слова. Поэтому недопустимо посягать на чужую свободу или другие блага, ограничивать свободу людей, не возмещать ущерб, игнорировать договоры и т.п. [1,с.191]. По Гроцию, даже царя народ с помощью законов может ограничить в своих полномочиях, если царь выходит за их рамки, то он становится

частным лицом со всеми вытекающими отсюда последствиями [1,с.193].

Его соотечественник Бенедикт Спиноза (1632-1677) писал, что для обеспечения своих естественных прав люди стали объединяться в целое государство. Особое предпочтение перед всеми другими формами ученый отдавал демократическому государству. По его мнению, государство не случайность, а закономерное развитие человеческого общества. Для того чтобы жить безопасно и мирно развиваться, люди должны заключать соглашение [1,с.204].

В то же время, Спиноза отмечает, что неизбежной платой за жизнь в государственно-организованном обществе является полное подчинение человека государству, даже если это претит его воле и разуму. Это означало, что создается исключительная верховная власть, принадлежащей исключительное право издавать законы, которому должны были подчиняться все.

И, наконец, государство по Спинозе, также подчиняется законам и чтобы сохранять свой высший статус он обязан держать общество в страхе и в уважении законов, в противном случае оно перестанет быть государством. Однако, по его мнению, только страхом быть наказанным невозможно удержать народ, закон должен давать надежду на какие-то блага в котором нуждаются эти люди. Именно в этом случае каждый член общества будет исполнять законы государства. По Спинозе, наиболее разумной формой государства являлась республика[1,с.205-206].

Так, например, английский философ Джон Локк (1632-1704гг.) определил, что только государство обладает политической властью, т.е. создавать законы, предусматривающие различные меры наказания вплоть до смертной казни и применение силы сообщества для исполнения этих законов [2,с.263].

Необходимо отметить, что постепенно наряду с идеями естественных прав человека, понятия демократического общества и правового государства, а также различных форм правления – стали появляться принципы разделения властей. Джон Локк представил много интересных идей в укреплении принципа разделения властей. Наиболее известен его труд «Два трактата о

правления» (1690), суть данной работы заключалась в том, что Локк раскритиковал в ней патриархальную теорию Р. Филмера о божественном происхождении государства, на тот момент одну из наиболее популярных идей о государственной власти. По мнению ученого, государство было создано не богом, а добровольным объединением людей. Далее он пишет, создается единый политический организм, где все дела решаются в соответствии с волей большинства населения. С этих пор государство от лица населения осуществляет правосудие, издает законы, собирает налоги, обеспечивает общественный порядок и т.д. [1, с.208-209].

Законы, по идеям мыслителя, должны соответствовать основным принципам естественных прав человека, они должны быть легитимными. Законодательный орган работает так, что не может передавать другим учреждениям свои функции. Кроме этого, нельзя назвать любое произвольное установление государства – законом, так как существуют пределы государственной власти ограниченные естественными правами человека и интересами человеческого общества [1, с.211].

Причем Дж. Локк защищая естественное право человека делает примечание - «...состояние свободы это, тем не менее, не состояние своеволия...» [2, с.264]. В результате этого, он не может наносить ущерб жизни, здоровью, свободе или собственности другого человека [2, с.265].

По Локку, если случиться, что человеку угрожает опасность и враждебность, то он обязан вовлечь себя в состояние войны с ним [2, с.271]. Локк, развивая теорию естественного права, отмечал, что ни один человек не может обладать властью над другим, и в результате этого, рабство должно быть прекращено [2, с.275].

Интересно, что являясь демократом и необыкновенным для своего времени прогрессивным человеком Дж. Локк придавая большое значение принципу разделения властей, уделял внимание только законодательной и исполнительной власти. По нему, законодательная власть – это верховная власть, и все члены общества должны повиноваться этому органу, но в тоже время, «...законодательная власть в своих крайних пределах ограничена общественным благом, и, следовательно, никогда не имеет правоумышленно поработать, разорять подданных» [2, с.340].

Исполнительная власть в лице Правительства, пишет мыслитель, «...обладает властью только на том условии и ради той цели, чтобы люди могли иметь и обеспечить свою собственность. Государь или сенат...никогда не могут обладать властью - брать себе всю или какую-либо часть собственности подданных без их собственного согласия» [2, с.344].

Как отмечает Дж. Локк необходимо иметь армию с жесткой дисциплиной и порядком. Ни один генерал не может распоряжаться или присваивать деньги солдата без его желания. Для содержания Правительства каждый гражданин обязан платить долю из своего имущества, но это должно происходить с общего согласия через избранных ими представителей. Налоги вводятся с согласия народа [2, с.345].

Развивая дальше свои идеи, Джон Локк подводит итог, законодательную и исполнительную власть часто надо разделять [2, с.347]. По его мнению, законодательные органы должны действовать непрерывно, в то же время в чрезвычайных ситуациях с согласия населения они могут уступать свои полномочия исполнительной власти, тем самым идти против буквы закона во имя общего блага [2, с.351].

По мнению некоторых ученых здесь уже закладывались первые шаги в системе сдержек и противовесов. Например, Локк указывал, что право созывать законодательный орган обычно дается исполнительной власти путем проведения выборов в соответствии с существующими законами [2, с.352], но это не означает, что право роспуска и созыва законодательной власти дает верховенство исполнительным структурам [2, с.353].

Идею разделения властей продолжил другой мыслитель Шарль-Луи Монтескье (1689-1755). Он происходил из провинциального французского дворянства, и интересно, что он родился за 100 лет до начала французской революции [3, с.9]. Его труды: «Персидские письма» (1721 г.), «Размышления о причинах величия и падения римлян» (1734 г.) и «О духе законов» (1748 г.) получили мировую известность [3, с.9].

Монтескье был ярким приверженцем парламентаризма, и разумеется, основывался на трудах древних философов, о которых мы уже упоминали. Он ненавидел абсолютистский режим во Франции и старался разоблачить его перед народом [3,

с.12]. Одним из характерных черт Монтескье была веротерпимость и отношение к религии, как необходимой для государства идеологии которая направляла бы правителей на благие дела [3, с.16].

В своей работе «О духе законов» Монтескье критически высказываясь о деспотических режимах, доказывал, что это негодная и порочная система. Во всех деспотических законах не существует никаких законов. По его мнению, деспотический режим – это террористический режим, который знает один путь – путь устрашения своих подданных. В 13 разделе данной книги Монтескье сравнивает деспотическое правление с обычаем дикарей Луизианы, которые, желая достать с дерева плод, срубают дерево под самый корень. Деспотическому режиму он противопоставляет конституционную монархию или республиканскую формы правления [3, с.30].

Монтескье также подобно Локку признает теорию разделения властей и дальше развивает ее. Кроме законодательной и исполнительной власти он включает в нее и судебную власть. В главе VI «О государственном устройстве Англии» в книге «О духе законов» Монтескье отмечал, что никакой свободы в государстве не будет, если законодательная и исполнительная власть будут соединены в одном лице, или органе. Также не будет никакой свободы, если судебная власть не будет отделена от законодательной и исполнительной. По мысли ученого, все погибнет, если в одном лице или учреждении будут соединены эти три власти [3, с.290-291].

Продолжая свою мысль, Монтескье отмечал, что политическая свобода в обществе может функционировать если в ней нет условий злоупотребления властью и для того, чтобы обеспечить этот принцип необходима такая организация государственной власти при которой три ветви власти могли сдерживать друг друга [4, с.137].

Он, показывая исполнительную власть на примере Рима пишет, исполнительная власть участвует в законодательном процессе посредством своего права отмены тех или иных законов, которые ущемляют интересы какой-либо части населения. Может вносить свои предложения (современным языком «законопроекты») о принятии тех или иных актов на

устранение или дополнение каких-либо вопросов связанных с улучшением жизнедеятельности римского населения.

Одной из частей исполнительной власти является армия, она должна находиться в зависимости не от законодательной, а от исполнительной власти. По мнению философа, армия создана не для того, чтобы рассуждать, а для того чтобы действовать. Армия на примере Древнего Рима должна жить вместе с населением в своих семьях, если это касается крупных городов в мирное время. Она будет сильной в том случае, если будет жить с народом и знать ее проблемы [3, с.298-299].

Монтескье был против революционного свержения монархии, он был сторонником компромисса с королевской властью и постепенной демократизации государства. В своих «Персидских письмах» он писал, что только в Республике греческий народ обрел подлинную свободу и добился подъема хозяйства и культуры [3, с.28].

Позже, деятели французской революции ссылались на труды Ш. Монтескье, чем обосновывали установление во Франции республиканского строя. Хотя отметим, что он всегда был за компромисс с королевской властью против крови и насилия.

Анализируя произведения Монтескье отметим, что французский философ был убежден, что если монарх, имея в виду конституционно-монархический строй, не будет вмешиваться в судебные функции, а законодательные органы будут только издавать законы, а не управлять страной – тогда все сословия французского общества будут удовлетворены [3, с.30].

Как видим, Монтескье, как и Дж. Локк ориентировались на революцию в Англии, которая произошла в 1688 году, где на основе компромисса буржуазии и аристократии были заложены основы конституционной монархии. В истории эта революция получила название «Славной революции» [3, с.31].

Еще одну интересную идею высказал Монтескье, характеризуя различные формы правления. Он писал, что в республике господствует принцип добродетели, в монархической – принцип чести, а для деспотического режима характерен принцип страха [3, с.31].

Английский просветитель Томас Гоббс (1588-1679) понимал исполнительную власть как ту власть, которая предназначена для



исполнения законов и судебных решений, а также в обеспечении этого исполнения и осуществлении карательных мер в случае неподчинения государственной власти [5, с.190].

Как видно, на пороге европейских революций и их победы над монархическими режимами своих стран, неоценимую роль сыграли идеи вышеназванных философов, просветителей, мыслителей и ученых, которые теоретически обосновали практические шаги к революционным преобразованиям. Естественные права человека – когда народ имеет право свергнуть деспотический режим, угнетающий его и создать новую государственность, основанную на принципах справедливости, разделения властей и верховенства закона. Также его право заключалось в выборе формы правления – в виде конституционной монархии или республики, которые открывали широкие перспективы для развития Западной Европы не только в политико-правовом, но и в социально-экономическом отношении.

Идеи естественного права и принципы разделения властей уже не имели границ, и постепенно проникли на территорию «Нового Света» - Соединенных Штатов Америки, в которой сложилась благоприятная ситуация для реализации многих проектов политических реформ, которые не могли быть доведены до конца в самой Европе. Уникальная ситуация заключалась в том, что Северная Америка как государственность формировалась с «чистого листа», и многие революционеры-демократы, бежавшие из Европы за антимонархические устроения и революционную деятельность, смогли реализовать интересные демократические проекты в устройство новой американской государственности. И, наконец, в Америке не было тех мощных сил, которые поддерживали монархию, как это было в Европе.

Анализируя теорию разделения властей и место в ней исполнительной власти необходимо остановиться на некоторых исторических сюжетах становления Соединённых Штатов Америки, которая стала примером для построения правового демократического государства.

Американскую революцию XVIII века был вынужден признать даже Карл Маркс, один из непримиримых критиков

капитализма и основатель идеи построения коммунистического общества. В своем письме в 1864 году к Президенту Соединенных Штатов Америки Аврааму Линкольну в связи с его переизбранием, Карл Маркс написал, что впервые в Северной Америке возникла идея единой великой демократической республики, была провозглашена первая Декларация прав человека и дан толчок европейским революциям [6, с.17].

Позже, когда завершилась жестокая война Севера и Юга Америки, причиной которой была ликвидация рабства, а Авраам Линкольн в результате заговора был убит, К. Маркс обратился с письмом к новоизбранному Президенту Америки Эндрью Джонсону. В частности он написал: «Вам сэр, выпала задача выкорчевать при помощи законов корни того, что было срублено мечом, стать во главе трудного дела политического переустройства и социального возрождения» [6, с.99].

В то же время, основоположники коммунизма не признавали идей буржуазной демократии, в частности, принципа разделения властей. По этому поводу в своих трудах соратник К. Маркса Фридрих Энгельс отмечал, что разделение властей – обыкновенное разделение труда, примененное внутри государственного механизма для упрощения и контроля [7, с.203].

Становление американской государственности шло в острой борьбе с английским абсолютизмом, наиболее яркие деятели которой, впоследствии возглавят эту страну и станут отцами-основателями американской государственности и ее Конституции. Это Джордж Вашингтон, Томас Джефферсон, Бенджамин Франклин, Джеймс Мэдисон, Александр Гамильтон, Томас Пэйн и др.

После подписания Декларации о независимости в 1776 году и принятием Конституции 1787 года 13 штатами был подписан конфедеративный договор. Каждый штат считался самостоятельным государством из своей среды они выбирали высший орган – Конгресс. Каждый штат имел своего представителя и один голос в Конгрессе вне зависимости от численности населения и территории региона. Для принятия решения Конфедерации требовалось одобрение не менее 9-ти

штатов. Конгресс финансировался добровольными отчислениями субъектов Конфедерации.

Следует отметить, что органы Конфедерации не справлялись с накапливавшимися проблемами, которые были связаны с приграничными спорами на землю, а также претензиями на незанятые земли и т.д. И все субъекты конфедерации реально понимали, что пришло время принятия нового договора [8, с.17].

Штатами делалось несколько попыток создать новый конституционный договор, но, однако у них не было единого мнения по принципиальным вопросам дальнейшего развития страны [8, с.18].

В каждом из Штатов разрабатывались свои правовые документы, которые они именовали Конституциями Штата. Например, более удачной была Конституция Штата Пенсильвания 1776 года, по ней устанавливалась наиболее демократическая форма правления, где вся полнота власти отдавалась однопалатному законодательному собранию, члены собрания избирались сроком на 1 год и т.д., однако реальной исполнительной власти в пенсильванской Конституции не предусматривалось [8, с.19].

Конституция Штата Массачусетса, наоборот, отличалась своей жесткостью и четким разделением властей. Например, губернатор избирался прямым голосованием и имел право наложить вето на решение Законодательного Собрания. Конституция установила должность судьи пожизненно и т.д. [8, с.19].

Уникальным стал договор Филадельфии, который подготавливался 55 делегатами - все они были облечены доверием народа, многие из них подписывали Декларацию, статьи Конфедерации, или являлись ветеранами войны. Как отмечает Джеймс Уилсон, совещание не просто пересмотрело старый Конфедеративный договор, вместо этого она полностью разработала Проект новой Конституции, не похожий ни на одно существовавшее ранее [8, с.20]. Было созвано Совещание, где Дж. Вашингтон был избран его председателем, делегация из Вирджинии представила план разработанный Мэдисоном для учреждения нового национального Правительства [8, с.22].

Шла острая борьба между различными Штатами по поводу законодательной власти, усиления президентских полномочий и т.д. Большую роль в улаживании конфликтов играли Франклин, Мэдисон и их сподвижники.

В Конституции 1787 года был разработан «Билль о правах», который давал возможность Конституции приспосабливаться к новым условиям развивающегося общества [8, с.27].

Александр Гамильтон в своем труде об устройстве президентской власти отмечал, что исполнительная власть должна быть обязательно энергичной и, несомненно, быть сосредоточенной в одних руках. Ослабление исполнительной власти, по мнению Гамильтона, приведет страну к не повиновению законам и подорвет действенность всей системы правления. Принципом исполнительной власти является единоначалие, тогда как законодательной – многоначалие. Это делает их эффективными каждую в своей области.

В то же время, Гамильтон предупреждал, что исполнительная власть является потенциальной угрозой республиканским свободам и интересам народа, поскольку обеспечивается единоначалием.

Гамильтон также выступал против идеи, которую выдвинули представители штатов предложив учредить Совет при Верховной исполнительной власти. Он был категорически против данного органа и писал, что только единоначалие может обеспечить подотчетность исполнительной власти перед народом в лице Конгресса [9, с.215].

В ходе строительства американской государственности возникли разногласия по поводу будущей формы правления государства. Например, А. Гамильтон предложил Проект олигархической республики во главе с Президентом, избираемым узким кругом привилегированных выборщиков, наделённого широкими полномочиями и по существу представлявшего из себя должность выборного короля [10, с.83].

По Гамильтону, к участию в президентских выборах допускались владельцы недвижимой собственности, способные подтвердить фамильные права на нее в трех поколениях, или лица, чье состояние оценивалось в тысячу золотых испанских долларов [11, с.74].

Разумеется, его проект не был принят, но, тем не менее, Гамильтон являлся Министром финансов при первом Президенте Дж. Вашингтоне. Гамильтон стремился создать сильную исполнительную власть с неограниченными возможностями, и тем самым объединить страну. Гамильтон также придерживался линии постепенной ликвидации автономии Штатов, которое по его мнению, в будущем грозила распадом республики [10, с.84].

Постепенно карьера Гамельтона, как государственного деятеля, перестала поддерживаться обществом, поскольку, по их мнению, она служила интересам крупных собственников.

Другой государственный деятель Америки Джеймс Мэдисон, борясь с консерваторами за республику считал, что представительная система демократии по сравнению с непосредственной, на обширной территории Америки имеет большую перспективу. Представительная система, по его мнению, направлена на то, чтобы упорядочить политические требования освободить их от мелочей и крайностей и придать им обобщенный характер. В условиях большого государства представительные органы наиболее благоприятны [12, с.51].

Мэдисон подверг резкой критике лишение большинством конституций штатов традиционных прерогатив исполнительной власти и передачи их законодательной. По его мнению, исполнительная власть считалась более близкой к избирателям. Возвышая исполнительную власть над законодательной, Мэдисон и другие, стремились превратить ее в такой же орган стабильного курса, как и Сенат. Однако Мэдисон был против пожизненного избрания президента, за которое ратовали А. Гамильтон, Дж. Дикинсон, Г. Моррис и др. Он предлагал установить семилетний срок президентских полномочий [11, с.146].

Джеймс Мэдисон на требования оппонентов, что Сенат Америки должен быть избран из американской аристократии, отметил: «аристократии просто не существовало в Америке», и он не считал нужным вообще употреблять этот термин в представительной системе США [12, с.53]. В поддержку идеи Мэдисона Томас Джефферсон писал, что задачами государственного устройства Америки является создание

благоприятных условий для отбора «подлинной аристократии в виде природных талантов и добродетелей» [13, с.113].

Следует отметить, что весь свой опыт и труд Дж. Мэдисон посвятил борьбе с федералистами (в Америке сложилось два противоборствующих крыла: республиканцы и федералисты, последние были за возрождение французской и английской аристократии, их преимуществ в обществе, носить титулы и т.д.).

Благодаря Дж. Мэдисону, который боролся за свободу совести, свободу слова и убеждений, в Америке демократизировалось избирательное право, «...избирательное право, - писал он, - это фундаментальная статья всякой республиканской конституции» [12, с.58]. И только благодаря его влиянию в 1821 году во многих штатах было установлено избирательное право для всего белого мужского населения при выборах в обе законодательные палаты. По Мэдисону такая система в будущем станет возможной для всего населения страны [12, с.60].

Рассматривать американскую Конституцию пожалуй нет необходимости, поскольку основные ее элементы общеизвестны. Однако на некоторых фундаментальных вопросах нам следует остановиться, поскольку они составляют главную основу ее конструкции.

Во-первых – это принцип разделения властей, который посредством сдержек и противовесов являются независимыми и представлены в виде Конгресса, Президента и Верховного Суда.

Г. Аптекер по этому поводу писал, что разделение властей препятствует сосредоточению власти в одних руках и тем самым не допускает тирании [14, с.294].

Во-вторых, важным признаком концепции является федерализм. В Конституции он не запечатлен, однако эта идея вытекает из общего духа Основного Закона Америки. В США была установлена система дуалистического федерализма, в основе которой лежало разграничение полномочий союза и субъектов федерации - Штатов. Это означало создание федеративной формы государственного устройства с сильной централизованной властью [15, с.11-12].

И, наконец, последний принцип – конституционный надзор. Он означает, что судебная власть может признать не

соответствующим Конституции, как Законы Конгресса, так и Акты исполнительной власти [15, с.12]. Конституция состояла из 7 статей и 26 действующих поправок [15, с.13].

Происходившие события в Америке и Европе не могли не отразиться на учениях передовых мыслителей Российского государства. Среди них хотелось отметить М.М. Сперанского, в его идеях также находили место принцип разделения властей. По его мнению, двухпалатная Дума должна была представлять законодательную власть России, главой исполнительной власти должен стать император царствующего дома Романовых, а судебная власть представлялась действующим в России судом[16, с.101].

Следует отметить, что М.М. Сперанский являлся в свое время генерал-губернатором Западной Сибири, его перу принадлежит «Устав о Сибирских киргизах» 1822 года. Наряду с «Уставом об Оренбургских киргизах» 1824 года, разработанного генерал-губернатором П.К. Эссеном, царизм намеревался упразднить ханско-султанскую власть в Младшем и Среднем жузах Казахстана, подготовив правовую основу для расширения колонизации Степных земель и ассимиляции кочевников [17, с.246-247].

Как отмечает Кожухметов Г.З., Устав М. Сперанского отличался от Устава П. Эссена более гибкими и либеральными элементами, особенно в области выборности местных органов власти, впервые в Казахстане было определено правовое положение кочевников - они приравнивались к крестьянам-переселенцам и т.д., что облегчало жизнь населения Степного края [17, с.247-252].

Интересные проекты предлагали представители движения декабристов П. Пестель и Н. Муравьев. Согласно Конституции Муравьева, Россия должна была стать конституционной монархией, с двухпалатным Парламентом и судебной властью. Монарх, как Глава исполнительной власти должен быть подотчетным Парламенту [18].

Заслуживают внимания либеральные идеи XIX века российского просветителя Б.Н. Чичерина. По нему, наиболее рациональной формой правления в России должна стать конституционная монархия, но в то же время, полновластие

народа ограничена законами. Избирательное право основано на высоком цензе, монарх является как бы арбитром, участвуя в принятии законов, и мог вмешиваться в работу исполнительной власти и назначать судей. По Чичерину, монарх является четвертой властью, которая регулирует возникающие политические эмоции различных классов в стране и является посредником между народом и аристократией [19, с.13-14].

Следует отметить, что Россия к началу XX столетия пережила серьезные потрясения, связанные с буржуазной демократической революцией 1905 года. Царизм, борясь за выживание, издает Манифест 17 Октября 1905 года, где был обещан Парламент, политические свободы и другие демократические права, которые освещались в Декларации прав человека и гражданина 1789 года.

Уже с трибуны I Государственной думы - Парламента Российской империи, созванной в 1906 году, стали декларироваться идеи и проекты об обновлении страны, и ее национальных окраин. Так, монархические партии предлагали немного ослабить режим, оставив при этом политическую систему прежней, привнеся в нее некоторые косметические изменения;

- кадеты (конституционно-демократическая партия России) требовали усиления роли Парламента, подотчетности исполнительной власти законодательному учреждению, проведение широких демократических реформ не только в России, но и в колониальных регионах. Их окончательной целью было создание парламентской республики с ограниченной монархией [20, с.51-52].

- социал-демократы (большевики) требовали свержения существующего режима и передачи всей государственной власти народу. Государственную думу они использовали для пропаганды своих идей. С ее трибуны они отмечали, что коренные изменения в государстве и обществе будут возможны только при условии создания настоящего Парламента в лице Учредительного собрания, избранного на основе всеобщих демократических прав [20, с.48].

Как известно, император Николай II не воспользовался Парламентом для компромисса между дворянством и нарождающейся буржуазией, демократическими и



революционными партиями, как это было в странах Европы. В результате, государство медленно шло к новым разрушительным событиям – Октябрьской революции 1917 года.

Революционная ситуация в России в начале XX века породила желание демократических сил к кардинальным изменениям в стране, которые были представлены в виде идей российских либеральных мыслителей. К ним можно отнести В.М. Гессена, Л.И. Петражицкого, П.И. Новгородского, Б.А. Кистяковского, Н.И. Лазаревского, К.Д. Ковелина, Н.М. Коркунова и многих других. Причем большая их часть были юристами, профессорами известных Вузов. Например, в своей статье В.М. Гессен – профессор Санкт-Петербургского университета, член Государственной думы II созыва, член кадетской партии писал, что господство законодательной власти основано на разделении властей, являющейся необходимым условием подзаконности правительственной власти. «Подзаконная правительственная власть определяется правом...превышая свою власть или бездействуя она нарушает свои обязанности по отношению к верховной власти... Надзаконный характер влечет за собою бесправие народа». Правовое государство, по Гессену, признает за индивидом определенные права и свободы, «...за пределы которой вмешательство государственной власти не имеет и не может иметь места» [21].

Другой его коллега профессор Л.И. Петражицкий - выдающийся теоретик, основатель психологической школы права, также являвшийся депутатом Государственной думы I созыва и членом кадетской партии [20, с.52] считал, что изменение в государстве возможно только с установлением парламентской формы правления, в котором будут защищены конституционные права граждан [22, с.69].

Известные юристы П.И. Новгородцев и Б.А. Кистяковский, будущее России видели демократическим правовым государством [23, с.31].

Б.А. Кистяковский в своей статье «Государство правовое и социалистическое» отмечал, что отличительный принцип правового государства состоит в том, что государственная власть в нем ограничена. Власть в государстве, по нему, должна быть подзаконна и подконтрольна.

Продолжая свою идею, он отмечал, что ограниченность государственной власти обеспечивает каждой личности проживающей в этом государстве – неприкосновенность их права [24, с.141-159].

Как видно, в период конца 19-начале 20-го столетия появилась надежда на ослабление самодержавного режима в ходе революции 1905 года, февральской революции 1917 года, которые вдохновили интеллектуальные силы страны в лице либеральной и демократической интеллигенции создавать проекты будущей российской государственности, в которой будет править закон, а не единовластие. Практически все свои идеи вышеперечисленные ученые умы России связывали с принципами разделения властей на основе опыта европейских революций. Особую значимость они придавали исполнительной власти, поскольку в ней сосредотачивалась вся мощь государства, как военная, так и материальная. Вследствие этого, обладая огромными возможностями, она должна быть подчинена избранному народом Парламенту, а не императору.

Идеи каждого из просветителей имеют свои особенности, однако их объединяла единая цель – создание реального демократического общества и освобождение страны от самодержавия.

В первой четверти XX века в теории разделения властей происходят серьезные изменения в связи с началом I Мировой войны и крушением крупных империй того периода – России, Австро-Венгрии, Германии и Турции. Главный вопрос стоял о восстановлении экономики, государственных структур и социальной стабильности в этих странах. В условиях военной и послевоенной экономической ситуации государствам требовалось модернизация промышленности и концентрация политической власти. Вследствие этого, даже в государствах со старыми традициями демократии и парламентаризма принципы разделения властей отходят на второй план.

Принципы разделения властей начали сводиться к более рациональной организации и функциональному разграничению органов власти. Принцип разделения властей стал бездействовать и вовсе игнорироваться там, где установились тоталитарные и авторитарные режимы. Например, в советской России с 1917

года, в Германии с приходом к власти Гитлера в 1933 году, Испании – с 1936 года и т.д. В этих странах с однопартийными или военными диктатурами, принцип разделения властей игнорируется как ненужный элемент либерально-буржуазной демократии.

После Октябрьского государственного переворота и установления Советской власти в соответствии с социалистической идеологией принцип правового государства и разделение властей не был принят большевистским руководством страны. Основоположники марксизма-ленинизма указывали, что буржуазный парламентаризм потерпел крах и превратился в пустые говорильни. Они выступали за новые представительные органы, которые в своей деятельности могли соединить законодательную и исполнительную власти, этим самым подорвав корни буржуазного бюрократического министерства [25, с.115].

Следует отметить, что советское государство, формируя свою политическую систему и органы государственной власти подходило с классовых позиций, отрицало все наработанное человечеством, считая его буржуазными элементами отживающего строя. Соответственно, система разделения властей, как мы отмечали выше, являлось компромиссом между буржуазией и дворянством. Это поддерживалось коммунистической идеологией и цензурой, контролировавших труды советских ученых правоведов, философов, политологов и т.д.

Так, например, советские теоретики по поводу разделения властей писали, что данная концепция выражала процесс разделения труда в сфере государственной деятельности, которая сможет быть преодолена в будущем с отрицанием государственности с его заменой коммунистическим управлением, когда полностью восторжествует народовластие [26, с.136].

Политическая конструкция советского государства конкретно нами будет рассмотрена в следующих разделах работы, однако необходимо сказать, что она постепенно менялась и эволюционировала в сторону установления авторитарно-бюрократического режима.

Теория разделения властей, как учение вновь стала актуальной после ликвидации нацизма в Германии, Испании и Италии и др. странах Европы. В 60-70-х годах формируется современная концепция принципа разделения властей, которая продолжает свое существование и в наши дни. Суть ее состоит в системном анализе всякого политического режима, при котором особое внимание уделяется механизму власти, движущим силам, структуре и функциям. Это помогает построить динамическую модель развития политической системы в целом, выявить роль государства и отдельных институтов.

Исходя из вышеизложенного, можно отметить, что модель организации политической власти, которая была предложена Монтескье и выражена в теории разделения властей, выдержала проверку временем и остается актуальной для развития правовых демократических государств.

Историческая практика показывает, что идея выдающегося мыслителя, в основе которой была заложена новая форма организации государства и политической власти, выраженная в теории разделения властей, намного опередила свое время. Она стала ориентиром для борьбы с тиранией за демократические права и политические свободы вначале для народов Европы, а позже и всего мира.

Бесспорно, идеи Монтескье актуальны и на сегодняшний день, как мы уже отметили выше, однако мир динамичен и изменяется с каждым днем. Кроме того, со временем концепция разделения властей стала подвергаться модификациям. В ряде новых Конституций появилось опровержение, что три ветви государственной власти не достаточно для функционирования государства. Например, В.Е. Чиркин приводит пример Конституций ряда стран Латинской Америки: Никарагуа (1987 г.), Бразилии (1988 г.), Колумбии (1991 г.), в которых выдвинуты идеи о четвертой ветви власти – избирательной. Для этого в этих странах были созданы специальные избирательные трибуналы (суды) от высшего до местных, а также избирательного регистра (особого органа) [27, с.96].

В современной литературе нередко фигурирует и другие виды властей – «партийная», «четвертая власть прессы», которая

отражена в Конституции Египта 1971 года (в редакции 1980 года) [27, с.97].

Если взять все в целом, как отмечает В.Е. Чиркин, с мнением которого мы солидарны, то речь идет об одной и той же государственной власти, которая разделена на различные ветви [27, с.98].

После распада СССР и всего социалистического лагеря, в странах СНГ и Восточной Европы началась созидательная работа над созданием самостоятельных независимых государств.

В это сложное социально-политическое время для стран бывшего Союза, в том числе и Казахстана, когда формально были отменены власть Компартии, но ее представители еще оставались у руля государства, когда рушилась старая система управления и идеология, и не была создана новая – страна только делала робкие шаги в сторону демократии работая над первой Конституцией Республики Казахстан 1993 года. При разработке проекта Конституции Казахстана академик С. Зиманов писал, что создание правового государства предполагает разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, каждая из которых самостоятельна в функциях и несет ответственность за выполнение этих функций [28, с.36].

С. Зиманов указывал, что исполнительная власть может считаться сильной только тогда, когда она разумно организована, основана на законе, на принципах демократии и является ее защитницей. Далее отмечает ученый, для того чтобы она развивалась нужны механизмы – институты сдержек и противовесов, предусмотренные в Законе государства. В заключении он отметил, что без сильной исполнительной власти в Казахстане не решить задач экономической реформы, не преодолеть тупиковой ситуации ведущей к катастрофическим для общества последствиям [28, с.76].

С укреплением независимости в странах СНГ не утихали споры и предложения о пересмотре принципа разделения властей. Ряд российских ученых предлагали отдельно выделить избирательную власть. По этому поводу Г. Сапаргалиев писал, что в Казахстане сформирована и развивается система законодательных и практических механизмов максимально приближенная к общепризнанным мировым стандартам. В

Казахстане действует система конкурентных и прозрачных выборов, которые обеспечивают открытость и справедливость избирательного процесса. Мы поддерживаем мнение академика Г. Сапаргалиева, что выделять избирательную систему в отдельную ветвь власти не имеет под собой основания [29, с.8-13].

Г. Сапаргалиев тщательно изучая теорию разделения властей, особое внимание уделял вопросам сдержек и противовесов. В своей работе он дает 9 основных признаков этой системы, которые, по его мнению, служат динамичному функционированию всего государственного механизма, преодолению трудностей, кризисных ситуаций, выполнению государством всех его функций [29, с. 8-13].

Как отмечает В.Е. Чиркин, в постсоветский период в бывших союзных республиках произошло «увлечение» принципом разделения властей, которое повлекло за собой ряд негативных последствий, в частности, - снижение управляемости, обилие президентов субъектов федерации, преувеличение претензий местных элит, проблемы с местным самоуправлением, желающих выйти из под контроля государства. По мнению ученого, единство и разделение властей обеспечивают стабильность государству. Далее он пишет, что на постсоветском пространстве только в Конституции Казахстана 1995 года в ст.3 п.4 отмечено «Государственная власть в республике едина, осуществляется на основе Конституции и закона в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебные ветви, и взаимодействие их между собой с использованием системы сдержек и противовесов» [27, с.99].

Исследовав теоретические основы принципа разделения властей с его истоков до настоящего времени можно сделать вывод, что особенность исполнительной власти заключается в ее правоприменительных функциях. Исполнительная власть осуществляет реализацию принятых Парламентом законов и в некоторых случаях, когда на то требует чрезвычайная ситуация, она имеет законодательную основу для решения конкретных неотлагательных вопросов. Поэтому исполнительная власть может принимать определенные меры по своему усмотрению. Кроме этого, она не только применяет законы и воплощает в

жизнь их правовые нормы, но и сама может издавать нормативные акты или выступает с законодательной инициативой.

В экстренных случаях, особенно предвоенное и военное время, некоторые Конституции закрепляли институты делегированного законодательства исполнительной власти. Также, усиление исполнительной власти может быть обусловлено, когда в обществе нет единства среди различных политических сил, в результате чего создается критическая ситуация. Как показывает история, в это время законы не действуют, Парламент самостоятельно не в силах решить создавшуюся проблему, в государстве может произойти трансформация верховной власти в сторону исполнительной, а это в свою очередь – к смене режима и диктатуре. Для не допущения такой ситуации, любое государство, находящееся в условиях кризиса, должно обеспечить жесткий парламентский и судебный контроль.

В этом случае только система сдержек и противовесов обеспечивает равенство и суверенитет власти, создает согласованное сочетание всех ветвей власти для объединения общих целей – создания правового и динамически развивающегося государства.

## **1.2 Исполнительная власть в системе органов государственного управления в период советизации Казахстана**

Как отмечалось в предыдущем параграфе, исполнительная власть является важной и неотъемлемой частью государства, где действуют принципы разделения властей, а права человека и его достоинство есть высшая ценность данного общества.

По В.Е. Чиркину, исполнительная власть это объективная необходимость без которого не может существовать государство. В то же время, указывает ученый, она по своей природе и характеру тяготеет к обособленности, что означает ее стремление освободиться от контроля со стороны других ветвей власти. В связи с усложнением управления, а также другим субъективным причинам, она склонна к неоправданному увеличению своего аппарата и ее бюрократизации [27, с.304-305]. Поэтому демократические силы должны вести постоянный контроль и сдерживать исполнительную власть в определенных ей рамках Конституции.

Как отмечает Ф.Н. Халипов, главным предназначением исполнительной власти является проведение в жизнь политики, сформировавших ее сил и наделивших ее кругом полномочий для исполнения действующих законов и норм права. В тоже время, как указывает ученый, чрезмерное усиление и обособление исполнительной власти может привести к свертыванию демократии и бюрократизации политической жизни. Ослабление этой власти способно повлечь за собой распад данного устройства власти [30, с.241].

Другой российский ученый Д.Н. Бахрах пишет, что исполнительная власть в силу своей природы имеет определённые преимущества, в частности, осуществляет исполнительно-распорядительную и административную деятельность, является автономной частью государственной администрации, обладает властными полномочиями, образуется высшими органами исполнительной власти [31, с.153].

Г.А. Алибаева отмечает, что распорядительный характер исполнительной власти вызывает ее стремление к авторитаризму, освобождения из-под контроля со стороны других ветвей власти,



разбуханию и бюрократизации ее аппарата, росту коррупции среди ее чиновников. В этой связи, особо актуальным становится организация эффективного законодательного и судебного контроля в отношении органов исполнительной власти [32, с.83].

По К.Б. Сафинову, исполнительная власть это важнейшая самостоятельная ветвь власти в государстве, представляющая собой подзаконную, властно-оперативную, организационно-распорядительную, творческую, направленную на обеспечение исполнения Конституции, законов, указов Президента, решение политических и социально-экономических вопросов развития страны деятельность единой системы органов государственного управления общей и специальной компетенции, наделенных правом издавать акты общеобязательного значения на всей территории страны или соответствующей административно-территориальной единицы в целях полной реализации гражданами своих прав и свобод, создания наиболее благоприятных условий для достойного уровня жизни народа [33, с.61-62].

Соглашаясь с мнением ученых, которые раскрыли многие грани деятельности исполнительных органов и дополнили наши знания в области теории государства и права, конституционных основ, природы и функционирования этой ветви власти, полагаем, что наиболее простым и глубоким по содержанию, на наш взгляд, является определение В.Е. Чиркина. Хотя повторимся, что уважаем мнение по этому вопросу как российских, так и отечественных ученых.

Выводы ученых-правоведов подтверждаются историей, особенно трагической историей советского государства, в состав которого входила Казахская автономия. Как известно, образование Казахской автономной республики происходило в сложных условиях кровопролитной гражданской войны и иностранной интервенции. Каким будет государство - советским, как его мыслили большевики, либо буржуазно-демократическим, как пытались сделать его демократические силы Казахстана в лице автономии «Алаш-Орда», - зависело от победы в гражданской войне.

Следует отметить, что настойчивость и упорство большевиков, которых поддержал простой народ, агитация и

демократические лозунги с требованиями о мире, обещания земли, равенства, демократических свобод – сыграли свою роль. Вследствие чего Красная Армия вышла победительницей. Следующим на повестке дня стоял вопрос о сохранении границ бывшей Российской империи, где уже за период деятельности Временного Правительства и гражданской войны были созданы национальные государства - построенные по принципу европейской буржуазной демократии. В созданных национальных автономиях были сформированы законодательные, судебные органы власти, местные и исполнительные учреждения и т.д. На местах происходила созидательная работа по укреплению основ национальной государственности. К этому времени уже образовались Украинская Рада, Татарская автономия, автономия «Алаш-Орда», Кокандская автономия в Туркестане, национальные автономии на Кавказе - Грузии, Азербайджане, Армении и т.д., то есть падение самодержавия, роспуск Временного Правительства создали благоприятные условия для выхода в свет росткам свободы бывших колониальных народов Российской империи.

Однако такая постановка вопроса не входила в планы большевиков, которые незамедлительно приступили к ликвидации буржуазных Правительств, которые не признали Советской власти. Тем республикам, которые принимали условия большевиков, оказывалась всемерная материальная и техническая помощь в строительстве советского государства. Таких республик к 1920 году насчитывалось единицы. Все буржуазно-демократические автономии были распущены, если не оказывали сопротивление, то мирным путем, в обратном случае - для их подавления применялись регулярные войска.

Об автономии «Алаш-Орда» в связи с принятием независимости Казахстана, написано достаточно много интересных и содержательных работ, их всех можно привести к единому знаменателю – программа партии была самой демократичной на тот период, так как включала в себя лучшие достижения мировой практики: демократическое избирательное право; партийный плюрализм; равноправие граждан не зависимо от пола, религии и национальности; формирование парламентских демократических учреждений и т.д. По программе

партии «Алаш», Главой исполнительной власти должен стать Президент, который будет полностью подотчетен перед 2-х палатным Парламентом – Учредительным Собранием и Государственной Думой; никто не мог быть осужден без решения суда, перед судом, как отмечалось в программе, все равны и он осуществляется в соответствии с традициями народов проживающих на территории Казахстана и на языке данного этноса, Казахстан объявлялся автономией в составе Российской демократической федеративной республики и т.д. [34, с.400-401]. К сожалению, история не дала в той политической ситуации, шанс реализовать в практику программу партии «Алаш», что произошло и в других национальных республиках. Все они под давлением большевиков вошли в состав строящегося Советского государства.

Большевики стали проводить активную работу по советизации Казахстана и Туркестана. В край были присланы преданные партийцы для пропаганды новой власти и реализации поставленных советским правительством задач, – создать в Азиатском регионе советские социалистические республики в форме автономий. Так, Ленин в 1920 году писал, что в стране складывается две формы Советского Союзного государства – это федерация, как объединение суверенных республик и федерация на базе автономий [35, с.164].

Автономия сама по себе, разумеется, не являлась самостоятельным государством, поскольку подчинялась и была подконтрольна Российской федерации. Советские ученые по этому поводу писали, в частности И.Д. Левин указывал, что автономия это не суверенная национальная государственность [36, 334]. Другой известный ученый Д.Л. Златопольский, продолжая данную идею определил, что советская федерация – это объединение, построенное на основе суверенитета или на основе автономии его субъектов [37, с.91].

При всем при этом Казахстан получил национальную территориальную автономию, что в корне его отличало от культурно-национальной, которую предлагало в свое время Временное Правительство, а также противостоящие большевикам силы в период гражданской войны.

В 1920 году 26 августа вышел Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета «Об образовании Казахской автономной советской социалистической республики» [38, с.251-256]. Это явилось большой победой для многострадального казахского народа, и было некоторым «утешением» потери национальной автономии «Алаш-Орда».

Для той военно-политической ситуации, в которой находился Казахстан, это было действительно шагом вперед по сравнению с предыдущим колониальным статусом в составе Российской империи. Декрет открывал широкие возможности для развития края, сотни лет находившегося под управлением царских генерал-губернаторов и их ставленников из среды местной феодальной верхушки. Поэтому образование Казахской автономии по большевистскому образцу, в целом правильно оценивается многими учеными, как позитивный процесс для дальнейшего развития Степного и Туркестанского края.

Согласно Декрету в Казахской АССР были сформированы высшие органы власти, в том числе исполнительные - Центральные исполнительные комитеты, Совет Народных Комиссаров - СНК, а также местные Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Высшим органом власти являлся Всеказахский съезд Советов, который полностью копировал соответствующее учреждение Российской федерации. Система выборов осуществлялась следующим образом: из представителей городских Советов избирался 1 делегат на 26 тысяч человек, и из представителей съезда Совета - 1 депутат на 125 тыс. жителей. В примечании указывалось, что на Всеказахский съезд Советов делегаты избираются уездами, если же Всеказахскому съезду предшествует губернский съезд, то делегаты могут быть избраны на нем. Всеказахский съезд Советов созывается Центральным Исполнительным Комитетом республики один раз в год, на котором представляет отчет о своей деятельности. Всеказахский съезд Советов избирает КазЦИК в составе 75 человек и 25 кандидатов к ним. Как отмечено в Декрете, в период между съездами, КазЦИК обладает высшей властью в республике, в то же время, он подотчетен Всеказахскому съезду Советов [39, с.114].

Казахский Центральный Исполнительный Комитет являлся законодательным, распорядительным и контролирующим органом Республики. Он давал общее направление деятельности Правительства и наблюдал за исполнением основных положений Декларации. Он объединял работу всех Наркоматов, рассматривая их как свои отделы, а Нарком внутренних дел как отдел управления КазЦИК. КазЦИК, в свою очередь, образовывал Совнарком и совместно с ним формировал отделы – Народные Комиссариаты. Каждые три месяца КазЦИК осуществлял сессионные заседания.

В Декрете отмечается, что Казахский Центральный Исполнительный комитет образует Президиум - избирает из своего состава 10 членов и 5 кандидатов к ним. Президиум руководит заседаниями КазЦИК, рассматривает ходатайства о помиловании, разрешает все государственно-важные вопросы, утверждает или приостанавливает Постановления СНК, назначает отдельных Народных Комиссаров по представлению СНК, и в, целом, он является руководящим центром по инструктированию всей работы, как в Центре, так и на местах [39, с.114-116].

Согласно Декрету, Совнаркому Республики, исполняющему роль правительства Казахстана, принадлежало общее управление делами. В ст. 30 Декрета отмечается, Совнарком издает Декреты, Распоряжения, Инструкции, и вообще, принимает все меры для правильного и быстрого течения государственной жизни. Как отмечалось выше, он подчинялся КазЦИКу, который утверждает его Постановления, в то же время в примечании отмечается, что в чрезвычайных ситуациях, требующих срочного выполнения, Постановления могут быть осуществлены Совнаркомом непосредственно [39, с.116]. Это означало, что он сам мог издавать нормативные акты без санкции высших органов власти. Данный факт в корне меняет наше представление о традиционных функциях исполнительной власти, которая только выполняет решения, но ни в коей мере не издает Законы.

Как отмечает Г.З. Кожакметов в статье «Структура и порядок деятельности Правительства Казахской Советской автономной Республики», высшее партийное руководство было заинтересованно в таком учреждении, в котором сосредотачивались бы

законодательные, исполнительные и контролирующие функции. Это оправдывалось вначале условиями гражданской войны, когда требовалось срочное решение той или иной проблемы, а позже, это стало нормой, поскольку так было легче и удобно, без всякой проволочки, оперативно управлять государством [40, с.77-82].

Отметим, что Декларация независимости и Конституция РСФСР были приняты в 1918 году на III Всероссийском съезде Советов и утверждены V Всероссийским съездом. Основным закон утверждал социалистическую собственность на землю, фабрики, заводы и т.д. Конституция закрепила труд – обязанностью всех граждан Советского государства и почетной обязанностью с оружием в руках защищать завоевания революции. Она предоставляла рабочим, трудящимся и крестьянам – право на труд, образование, свободу союзов, собраний. Ленин в своих выступлениях отмечал, что Конституция Советской республики отличается от буржуазных Конституций тем, что это первая Конституция, провозгласившая государственной властью – власть трудящихся и лишила прав эксплуататоров, и в этом заключается залог победы над капиталом [41, с.289].

Следует добавить, что Конституция закрепила Диктатуру пролетариата, как форму государственного строя. По форме государственного устройства был закреплён принцип федерации, т.е. объединение трудящихся различных национальностей на основе предоставления угнетённым народам России широких прав и самостоятельности. В Основном законе говорилось – Советы не только республик, но и областей, которые отличаются своими традициями, бытом и национальным составом имеют право объединяться в автономные областные союзы во главе которых создаются съезды Советов и их Исполнительные органы. Данные автономные областные Союзы на принципах федерации входят в Российскую Социалистическую Федеративную республику [41, с.288-289].

Конституция закрепила герб и флаг с надписью «Пролетарии всех стран объединяйтесь!». В Основном законе отмечалось, что великий русский народ создал Российскую Социалистическую Федеративную республику, явившуюся примером для всех Советских республик. Русские рабочие и крестьяне оказали

безвозмездную и бескорыстную помощь народам бывшей Российской империи в создании своих Советских республик, в строительстве многонационального Советского государства и подготовила, объединяя вокруг себя, создание могучего Союза Советских Социалистических республик [41, с.290]. В свое время В.И. Ленин писал, то что дает Советская Конституция ни одно государство за 200 лет не могло дать [42, с.477].

В соответствии с Конституцией РСФСР 1918 года в Казахской автономии были созданы аналогичные органы исполнительной власти - Народные Комиссариаты, общим числом 13. В них входили следующие Наркоматы: Внутренних дел с Управлением почт и телеграфов; Юстиции; Просвещения; Здравоохранения; Социального обеспечения; Земледелия; Продовольствия; Финансов; Совет народного хозяйства; Рабоче-крестьянской инспекции; Труда; Путей сообщения; Военный Наркомат [39, с.116].

Надо отметить, что в этот период на Народные Комиссариаты возлагалась большая работа по укреплению власти на местах, распределению продовольствия, восстановления работы фабрик, заводов, борьба с саботажем и контрреволюцией. В мировой практике наверно единственный случай, когда органы исполнительной власти формировались из лиц не только не имеющих соответствующую квалификацию, но не имеющие среднего, и даже начального образования. Так, например, Наркомат Внутренних дел был сформирован из числа рабочих Путиловского завода Петрограда; Наркомат Продовольствия был организован из красноармейцев и матросов, входивших в продотряды; Народный Комиссариат по иностранным делам – из рабочих завода «Сименс-Шукерт» и матросов Балтийского флота; Наркомат путей сообщения был создан из рабочих Петроградского и Московского железнодорожных узлов [41, 110-111]. Примерно такая же ситуация происходила и в национальных окраинах, в том числе и Казахстане.

Известная революционерка Народный Комиссар Наркомата презрения (позже переименованного Наркомат социального обеспечения) А.М. Коллонтай в своих воспоминаниях писала, когда мы пришли в Министерство и открыли дверь, навстречу рекой шел людской поток чиновников, машинисток, бухгалтеров,

не желавших сотрудничать с Советской властью. Они покинули свои рабочие места, побросав бумаги, отчеты, сейфы оставались закрыты, а ключей на месте не было – в общем как вспоминает Комиссар, - был полный беспорядок. Из огромного Министерства осталось лишь несколько человек, согласившихся на сотрудничество. Так отмечает Коллонтай, нам приходилось начинать работу Наркомата социального обеспечения [43, с.145].

Правительство Ленина 28 ноября 1918 года издает Декрет об аресте руководителей либерально демократических партий России, в первую очередь кадетов и т.д., которые являлись оппонентами Советской власти [44, с.126].

Следующим шагом большевиков было издание Декрета «Социалистическое Отечество в опасности», где рабочий класс и крестьянство призывалось братья за оружие и бороться за завоевание Октября против контрреволюции, пытающихся уничтожить пролетарское государство. 21 февраля 1918 года к дополнению к Декрету Совета Народных Комиссаров «Социалистическое Отечество в опасности», были установлены следующие Правила, что каждый рабочий отработав 8 часов в сутки обязан 3 часа ежедневно бесплатно отработать для военных и административных нужд. Следующий пункт означал, каждый принадлежащий к состоятельным гражданам с доходом не менее 500 рублей в месяц или имеющий собственность в виде наличности не менее 1,5 тысяч рублей обязан иметь рабочую книжку для еженедельной отметки о выполнении им военной или административной работы. Рабочие книжки для состоятельных граждан выдаются по 50 рублей за штуку. Отметки о выполненной работе имеют ставить профсоюзы, Советы рабочих депутатов или Штаб местного отряда Красной Гвардии. И, наконец, последний пункт касался не рабочих, но и не относящихся к состоятельным классам, которые также обязаны иметь рабочую книжку, которая будет им уступаться по 5 или 1 рублю по себестоимости. В Декрете также отмечалось, что в рабочих книжках для состоятельных граждан отводится графа для ежедневного регистрирования суммы доходов и расходов. Отсутствие книжки, либо не правильное, а тем более лживое заполнение книжки каралось Законом военного времени.



В этом Декрете имеется небольшой раздел, касающийся ношения оружия. В, частности, все имеющие оружие должны получить новое разрешение от своего местного домового Комитета и от учреждений указанных выше. Без двух разрешений ношение оружия запрещено. За нарушение правила наказание – расстрел. Такая же кара предусматривалась за сокрытие продовольственных запасов [45, с.359].

И еще один Декрет, который представляет интерес для нашего исследования, это Декрет СНК от 1 декабря 1917 года «Об окладах высшим служащим и чиновникам», в котором назначается предельное жалование комиссарам по 500 рублей в месяц бездетным, и прибавку 100 рублей на каждого ребенка; квартиры – допускается не свыше одной комнаты на каждого члена семьи. В Данном Декрете поручается Министерству Финансов и всем отделам комиссариата немедленно изучить все сметы Министерств и урезать все непомерно высокие жалования и пенсии [46, с.105].

Еще до завоевания государственной власти Ленин составил интересный Проект, касающийся служащих и их обязанностей. Он отмечал, - все государственные и общественные служащие обязаны выполнять возложенные на них дела не покидая свои места без разрешения Правительства, Совета народных содатских рабочих и крестьянских депутатов или профессиональных союзов. В п.2 данного Положения отмечается, что нарушения указанного правила, а также нерадивость в работе и отчетности Правительству и органам власти или в обслуживании населения или народного хозяйства – карается конфискацией имущества и тюремным заключением до 5 лет [47, с.42].

Как мы видим, основным учреждением нормотворчества был только Совет Народных Комиссаров, который по своей природе относился к исполнительной власти и подчинялся ВЦИК и съезду Советов. Однако он широко использовал свое право издавать Декреты имеющих силу Закона. По мере становления Советского государства эта практика набирала свою широту и размах.

Следует отметить, что до Всеказахского Учредительного съезда Советов, специально созданным 10 июля 1919 году Казахским Революционным Комитетом, была проведена значительная работа по формированию будущего Правительства

Республики и органов законодательной и представительной власти. В состав Временного Революционного Комитета входили некоторые представители, как казахской, так и русской демократической интеллигенции. Например, после выхода Декрета от 26 августа 1920 года был утвержден новый состав Казахского революционного комитета. В него вошли: Радус-Зенькович, Мартынов, Покровский, Авдеев, Кулаков, Алибеков, Джангильдин, Арганчеев, Мендешев, и Сейфулин [39, с.20]. В этот период Революционный комитет активно занимался подготовкой проведения Учредительного съезда Советов. Следует указать, что полномочия Казревкома были весьма широкими, поскольку вся полнота власти принадлежала этому военно-гражданскому учреждению Республики до созыва съезда Советов [39, с.7].

Необходимо отметить, что в Декрете «Об образовании Казахской АССР» указывалось – в КазАССР создается Казахский военный комитет подчиненный Заволжскому военному округу, также в целях сохранения общей государственной политики РСФСР, Комиссариаты: Продовольствия, Финансов, Рабоче-крестьянской инспекции, Совет народного хозяйства, Управление почтой и телеграфов, Казахское статистическое бюро, Казахская чрезвычайная комиссия, Комиссариаты Труда и путей сообщения остаются в непосредственном подчинении соответствующих Наркоматов РСФСР. В примечании данного Декрета отмечалось, что Народные Комиссариаты вышеназванных Наркоматов назначаются по соглашению СНК Казахской автономии с Народными Комиссариатами РСФСР [38, с.251-255].

Нарком Внутренних дел, Юстиции, Просвещения, Здравоохранения, Соцобеспечения и Земледелия являлись автономными и подотчетны перед Каз ЦИК, аиностранные дела и внешняя торговля оставались в ведении РСФСР [38, с.251-255].

Как видно из выше изложенного, в ведении Казахской автономии практически осталось небольшое количество Наркоматов, основная же их часть была подотчетна и управляема Правительством Российской федерации.

Поскольку исполнительная власть в лице Правительства Казахстана содержалось за счет Российской федерации, финансирование регулировалось специальным Декретом СНК

РСФСР «О порядке составления, рассмотрения, утверждения и исполнения финансовых смет доходов и расходов КАССР» от 31 января 1921 года. В нем отмечалось, что все финансовые сметы и расходы направляются на утверждение и исполняются по общим бюджетным сметам РСФСР. Сметы, состоящие непосредственно в ведении народных комиссариатов РСФСР представляются отделами немедленно, по мере их составления в Наркоматы РСФСР по принадлежности. Одновременно они сообщаются уполномоченному Наркомата Финансов в СНК КАССР.

Сметы всех Наркоматов на объединенных с Комиссариатами РСФСР препровождаются в Наркомат Финансов РСФСР для рассмотрения при участии представителей соответствующих Наркоматов КАССР; по принадлежности для внесения в СНК автономии и уполномоченному Наркомата Финансов РСФСР при Совнаркоме КазАССР. Сметы подвергаются рассмотрению предварительных междуправительственных сметных совещаниях РСФСР, а затем в Бюджетном совещании. В качестве докладчика выступают представители соответствующих Наркоматов. После рассмотрения сметы автономии вносятся соответствующим ведомством на утверждение Совнаркома РСФСР, а затем включается в общий бюджет РСФСР.

Как видно, финансовая зависимость и зависимость Наркоматов, как органов управления, от Российской федерации практически не предполагало самостоятельности для Казахской автономии.

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет в декабре 1920 года в своем Постановлении для обобщения опыта национальной политики всех автономных республик и наблюдение за выполнением издаваемых центральной властью РСФСР в ст.22 Конституции для защиты интересов национальных меньшинств были учреждены представительства Наркомнаца при ЦИК автономных республик [48, с.537-538].

Следует отметить, что хотя центральные органы исполнительной власти Казахской автономии были созданы, однако организация местных исполнительных органов власти имела очень много сложных проблем. Во-первых, на местах большевики не имели социальной базы осуществления своих социально-экономических и политико-правовых реформ.

Сочувствующих новой власти, при общей массе населения Казахстана, было ничтожным. Во-вторых, кочевое население не верило ни обещаниям, ни лозунгам Советов и настороженно относилось к проводимым реформам. Их пугало изменение привычного образа жизни, хозяйствования, традиций и культуры. Родоуправители и кочевая знать умышленно саботировало на местах программы, проводимые советской властью. Поэтому практическое завершение успешной советизации в Казахстане, о которой докладывали наверх, на деле выглядела совершенно по-другому. Проводимые в крае продразверстки, а также безобразное поведение различного рода комиссаров - представителей новой власти, вышедших из числа бедноты, не добавляли авторитета большевикам.

Так, в своем докладе «О положении дел на местах в Кирреспублике», который подготовил Смагул Садвакасов – член ВЦИК и делегат от Казахстана на IX Всероссийский съезд Советов, отмечал: объезжая все районы республики я пришел к выводу, что работа милиции с населением, которое оно должно оберегать от правонарушителей, сама осуществляет бесчинства в различных ее формах. Например, помощник начальника милиции Павлодарской области К.Е. Гончаров в своем секретном докладе на имя управляющего Семипалатинского губисполкома пишет о злоупотреблениях начальника милиции уезда Толстикова, который без оснований удерживал под арестом 30 казахов в течении 2-х месяцев, подвергал их избиению, у задержанных были изъяты их личные вещи и имущество. Киргизам, пишет Гончаров, Толстиков проявляет самое враждебное отношение. Другой факт, который приводит Садвакасов, зам. председателя Зайсанского Ревкома т. Узаков телеграфирует от 16.04.с.г. в Семипалатинск: Милиционерами расстреляно без всяких видимых причин 15 казахов. Много арестовано. Это навело панику на население Черектинского, Терисайринского и Минуарского волостей [49, с.183-184].

Садвакасов делает заключение, что данные документы это маленький сюжет из общей картины, творивших органами милиции на местах беспорядков. Везде и всюду царствует полный хаос, смешение функций, злоупотребления и прочее. В одной Акмолинской области за август-сентябрь 1921 года убито

более 100 киргизов – по официальным сведениям, по не официальным – еще больше [49, с.185].

В своем докладе С. Садвакасов также отмечает о ненормальном отношении со стороны местных коммунистов к коренным жителям. Они, по его мнению, направлены в сторону отталкивания казахского населения от участия в современном строительстве. Например, В Семипалатинском губисполкоме из 25 человек работает 1 казах (и то все время отсутствовал), тогда, как коренное население составляет 80% губернии. В Кокчетавском уездном исполкоме из 15 – 3 казаха, тогда как коренных жителей составляет 50%. Единственное исключение - это Букеевская орда, где все население коренное и члены партии Букеевского губкома состоят поголовно из казахов. Факты говорят сами за себя, отмечает Садвакасов, работников из казахов не привлекают не потому, что их нет, а потому, что их привлечение не желательно тем, кому это выгодно [49, с.186-187].

В завершении Садвакасов резюмирует: оздоровить местный аппарат советской власти; в первую очередь, оздоровить киргизский центр – Оренбург. Для этого необходимо поставить во главе краевой партийной организации человека пользующегося доверием Центра, такого человека в Оренбурге нет. Его надо командировать из Москвы. Необходимо отозвать из Киргизской республики всех колонизаторов мешающих работать. В первую очередь отозвать оренбургских колонизаторов и перевести Киргизский центр из Оренбурга в другой город [49, с.192].

Как видно, Смагул Садвакасов – один из ярких представителей казахской демократической интеллигенции, находясь на высоких должностях, не побоялся показать реальную картину состояния Советской власти на местах, поскольку боролся за интересы народа. Благодаря ему и другим руководителям края, с большим трудом Акмолинская и Семипалатинская области вошли в состав Казахской АССР.

Учитывая слабость советской власти в Казахстане и отсутствие последователей ее идей среди местного населения, Центр проявлял большое беспокойство по поводу проведения Всеказахского съезда Советов. Как отмечают ученые, обычной

практикой в этих ситуациях становилось прямое вмешательство центральных органов власти Российской Федерации и партийного руководства в дела национальных окраин. Так, если вернуться к событиям установления Советской власти в Казахстане, в частности для подготовки и проведения Всеказахского Учредительного съезда Советов, в крайбыли направлены наиболее авторитетные лидеры Компартии России. В рамках данного вопроса 27 декабря 1919 года было проведено заседание Казревкома с участием членов Реввоенсовета, Туркфронта, Турккомиссии ЦК РКП(б) ВЦИК и Реввоенсовета армии. На заседание приехали В.В. Куйбышев, Ш.З. Элиава, Я.Э. Рудзутак и др. видные деятели Советской власти [50, с.114]. Казревкому было поручено провести партийную конференцию до начала Учредительного съезда Советов в январе 1920 года.

По мнению автора, конференция являлась практической отработкой сценария Учредительного съезда Советов и проверкой потенциальных возможностей оппозиции края.

Другой проблемой для Центра, по мнению ученых, было отсутствие единого партийного органа контролировавшего политическую ситуацию в регионе. В связи с этим, на расширенном заседании фракции коммунистов края 6 апреля 1920 года было организовано Организационное бюро РКП(б). Российская федерация оказывала Оргбюро Казахской автономии полную материально-техническую и военную поддержку. Областное бюро РКП(б) образовалось 30 апреля этого же года, в него вошли: Пестковский, Айтиев, Арганчеев, Мурзагалиев, Авдеев, и Джангильдин [50, с.116].

Как отмечают ученые, столь кратчайшие сроки формирования партийной структуры большевиков, взявшей полный контроль по подготовке к Учредительному съезду, говорит лишь о том, что у них не было полной уверенности в том, что он пойдет по их запланированному сценарию.

Следует отметить, что до выборов на Учредительный съезд Советов, Казревком разработал Инструкцию, в которой могли участвовать лица 18 летнего возраста независимо от пола, национальности и вероисповедания, только относящиеся к классу рабочих, солдат Красной Армии и крестьян, ведущих хозяйство своим трудом. Избирательных прав лишались лица

прибегавшие к наемному труду в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 года, лица живущие за счет не трудовых доходов, за счет процентного капитала с предприятия, частные торговцы, монахи и духовные служители, а также бывшие агенты полиции и жандармерии, лица признанные душевнобольными, состоящие под опекой, осужденные. Казревком добился также лишения избирательных прав бывших алашордынцев и белогвардейцев амнистированных, но не заявивших о своем признании Советской власти [50, с.117].

Не менее жесткой была и избирательная процедура на Всеказахский Учредительный съезд Советов. Она проходила в городах с населением не менее 20 тысяч жителей то есть среди рабочих по одному депутату на 4 тысячи избирателей, тогда как для сельских жителей он устанавливался - 1 депутат на 20 тысяч [50, с.118].

Как видно, ничем не скрытая дискриминация избирательного права должна была дать небольшому классу рабочих Казахстана значительные преимущества при голосовании на съезде. А в широком смысле, избирательное право лишало голоса всю образованную и здравомыслящую часть населения Степных областей, а также представителей различных демократических сил и движений, для которых было не безразлично будущее Казахстана. Это касалось не только казахского кочевого, но и русского оседлого населения. Большевики предоставляя широкие избирательные права рабочим и крестьянам, которые являлись в основном малограмотной массой не разбиравшейся в политической борьбе, происходившей не только в Казахстане, но и в России, - от их имени проводили свои проекты государственного строительства и политические реформы. Именем трудящегося народа осуществлялись все преобразования и конструирования органов власти и управления нового Советского Казахстана. Это было «удобной» позицией для борьбы с политическими противниками, которые критиковали проводившиеся в крае реформы.

Ограничение избирательных прав, конфискация имущества и другие карательные меры также оправдывались как необходимость защиты интересов пролетарского государства. Поэтому справедливость и равенство, которое декларировалась

коммунистами для поддержания их политики населением национальных окраин, на деле оказались пустыми словами.

Если вернуться назад, то на Учредительном съезде Советов, проходившем с 4-12 октября 1920 года, было принято решение начать формирование вооруженных сил в Казахстане в виде казахского эскадрона. В последний день работы съезда Советов были избраны члены КазЦИКа, куда вошли представители большевиков и им сочувствующие в количестве 76 человек и кандидаты членов КазЦИК в количестве 25 человек. В Комитет действия народов Востока был избран А. Джангильдин и в Нарком национальностей РСФСР - Г. Алибеков [39, с.77]. Следует отметить, что органы власти и управления Казахской советской автономии формировались под руководством Правительства Российской Федерации.

Еще в период подготовки государственного переворота в России в октябре 1917 года большевики и примкнувшие к ним левые эсеры, приступили к формированию будущего Правительства России. Ленин предложил его назвать Временным рабоче-крестьянским Правительством, однако оно позже получило название - Совет Народных Комиссаров. Состав, структура новой исполнительной власти в России, ее функции тщательно обсуждались центральным комитетом большевиков 24 октября, а переворот, как известно, произошел 25 октября 1917 года [51, с.46].

Таким образом, узким кругом революционеров было образовано Правительство, куда вошли в основном большевики и небольшая группа левых эсеров. Другие революционеры - правые эсеры, социал-демократы меньшевики и др. партии были в недоумении, поскольку они также проливали кровь в борьбе с самодержавием, а взамен получили полное игнорирование со стороны большевиков. Они требовали создания Общесоциалистического Правительства, т.е. коалиционного и многопартийного. Многие соратники Ленина - Каменев, Зиновьев, Рыков, Рязанов считали необходимым привлечь другие политические силы к управлению государством, поскольку одним большевикам в такой огромной стране власть не удержать.

Однако Ленина с его огромными амбициями это не устраивало, он не собирался делить государственную власть ни с



какой-либо партией или общественным движением. И для оправдания своих действий он писал, что Совет Народных Комиссаров был учрежден из большевиков, поскольку эта партия имела большинство на II Всероссийском съезде Советов. И самое главное, Ленин использовал уникальную на тот момент, выгодную для них политическую ситуацию, сложившуюся на фронтах I Мировой войны, разногласия между крупными демократическими силами России и слабость Временного Правительства. Не случайно Ленин был категоричен в том, что следует немедленно свергнуть Правительство Керенского и создать новую власть в России. Всем известна великая фраза Ленина ставшей исторической и вошедшей в мировую историю XX века - «...промедление смерти подобно» - эти слова на тот период были девизом большевиков [52, с.154-155].

Позже и левые эсеры ушли из Правительства Ленина, революционно-демократические партии были просто возмущены поведением большевиков и принимали всевозможные меры борьбы против Советской власти, поскольку их действия перешли рамки всех дозволенных границ [53, с.27].

Получалось так, что большевики от имени Совета рабочих солдатских и крестьянских депутатов создали однопартийное Правительство. Так, зарубежный ученый Д. Тредгольд писал, что на II Всероссийском съезде Советов большевики шли по установлению однопартийной диктатуры. А Дж. Брэдли отметил, что «7 ноября 1917 года было не чем иным, как бескровным началом кровавой гражданской войны» [54, с.146-147].

Надо отдать должное прозорливости и дерзости большевиков во главе с Лениным, которые понимали, что ни одна из политических партий в силу их демократических идеалов не сможет силой взять власть у коммунистов – это означало начать гражданскую войну, на что либеральная демократия России пойти не могла. Поэтому захват государственной власти в России небольшим контингентом солдат и матросов, возглавляемых группой революционеров социал-демократов – является итогом слабости и нерешительности российского либерализма в лице Временного Правительства, в руках которых была армия, полиция и другие государственные структуры. Если бы Правительство Керенского удержало власть и провела

Учредительное собрание, которого ждали вся Россия и национальные окраины, чтобы объявить Россию демократической республикой, тогда возможно мы не пережили бы трагедию гражданской войны, где на полях сражений в городах от голода и болезней погибли сотни тысяч людей. Мы не увидели бы жестокой продразверстки, коллективизации и голода 1932 года, история обошла бы кровавые страницы массовых репрессий 1936-1938 гг., и, наконец, дальнейшие эксперименты большевиков в течение 70 лет существования Советской власти. Ответственность за гибель миллионов ни в чем не повинных жертв за период господства Советов лежит на большевиках и установленной ими тоталитарной системе управления обществом.

Возвращаясь к формированию Совета Народных Комиссаров отметим, что в состав Правительства вошли: Председатель – В.И. Ульянов (Ленин), Нарком Внутренних дел – А.И. Рыков, Земледелия – В.П. Милютин, Труда – В.Г. Шляпников, Нарком по делам военным и морским – В.А. Антонов-Овсеенко, Н.В. Крыленко и П.Е. Дыбенко, по делам торговли и промышленности – В.П. Ногин, Народного просвещения – А.В. Луначарский, Финансов – И.И. Скворцов (Степанов), Иностранных дел – Л.Д. Бронштейн (Троцкий), Юстиции – Г.И. Оппоков, по делам Продовольствия – И.А. Теодорович, почты и телеграфа – Н.П. Авилов-Глебов, Председателем по делам национальностей назначен – И.В. Джугашвили (Сталин), пост Наркома по железнодорожным делам временно оставался не замещенным [55, с.45].

Как отмечал Ленин, СНК необходим для управления страной впредь до созыва Учредительного собрания. Однако когда большевики захватят власть в свои руки и будет создано Всероссийское Учредительное собрание 6 января 1918 года Проект нового государства и его Правительства, предложенный большевиками, будет отклонен большинством депутатов. В.И. Ленин в «Речи о роспуске Учредительного собрания на заседании ВЦИК 6 января 1918 года» отмечал, что по воле Советской власти Учредительное собрание не признавшее власть народа распускается и Советская революционная республика восторжествует во чтобы то ни стало [56, с.242].

В статье «Русская революция и гражданская война», написанной в сентябре 1917 года, В.И. Лениным указывалось, чтобы создать новое государство в России надо не бояться, надо идти на серьезные жертвы, а «потоки крови» и гражданская война, о которых кричат кадеты, дали бы победу пролетариату и беднейшему крестьянству, поскольку спасет жизни сотни тысячам солдат, воюющих на полях сражения [57, с.224-225].

То есть, как видно, что изначально руководители создававшегося нового пролетарского государства ради достижения поставленных целей считали возможной гражданскую войну и гибель населения, разрушение экономики, обнищание, голод и прочие беды, которые несла в себе война и были готовы к ней и не боялись к ее развязыванию. Никакого компромисса – только власть Советов, защищающая интересы рабочих и крестьян, таков был лозунг партии большевиков.

Еще до Октябрьского государственного переворота Ленин в своем труде «Государство и революция» писал, что необходимо разбить старую царскую чиновничью машину и на ее месте начать строительство новой, используя опыт Парижской Коммуны [58, с.49]. Точно также он относился и к парламентаризму, по его мнению, продажный и прогнивший парламентаризм буржуазного общества Коммуна заменит своими учреждениями [58, с.48]. Ленин писал, только государство Диктатуры Пролетариата даст реальную демократию для народа. Поэтому необходимость подавления меньшинства т.е. эксплуататоров, необходимое условие создания нового общества [58, с.91].

Однако позже, Ленин приходит к другому мнению, он пишет, что не обязательно уничтожать весь буржуазный государственный аппарат, потому, что поставленные в них солдаты и матросы не справляются с элементарными задачами правительственных учреждений [59, с.5]. А царские чиновники, как мы помним, бойкотировали большевиков, и ушли из министерств и государственных учреждений.

По Ленину, в буржуазном государственном аппарате есть две группы органов: к первой можно отнести учреждения подавления трудящихся, куда входили армия, полиция и суд, - они должны быть ликвидированы пролетариатом, на их месте образованы

новые пролетарские учреждения. Вторая группа – это банки, почта, телеграф, потребительские общества и т.д., которые как он писал, нам нужны для осуществления социализма [59, с.6].

В условиях гражданской войны отношение Ленина к организации исполнительной власти начинает меняться, куда он стал привлекать образованную национальную демократическую интеллигенцию. Потому не случайно среди первых Наркомов Казахстана были бывшие алашординцы, например Ахмет Байтурсынов являлся первым Наркомом Просвещения, позже его сменит С. Садвокасов, С. Сейфуллин, Наркомом Внутренних дел был М. Мырзагалиев и т.д. Однако позже, укрепляясь, Советская власть стала допускать для занятия высших должностей Республики только коммунистов и сочувствующих им.

Первым Главой Правительства Казахской автономии стал председатель Областного бюро РКП(б) Радус-Зенькович, а большая часть членов Областного бюро Компартии стали Наркомаами.

В соответствии с законодательством, ЦИК формировал Совет Народных Комиссаров Казахской автономии, однако на самом деле, как отмечают ученые, кандидаты на ту или иную должность в Правительстве осуществлялось Областным, позже Краевым Комитетом РКП(б) [50, с.208].

Позже, когда свои рабочие кадры подросли и могли заменить бывших оппонентов Советской власти на руководящих должностях, они были удалены из системы управления, и подвергнуты репрессиям. Из архивных материалов, подготовленных А. Ипмагамбетовой, начальником отдела Архива Президента РК, в статье «13 Наркомов НКВД» дана следующая статистика- из 126 Наркомов, занимавших эти должности с 1920-1938 гг., исключая 6 человек к этому периоду умерших, репрессиям были преданы 74 человека. В 1937-1938 гг. было арестовано 72 человека, из них расстреляно 51, а 21 приговорены к длительным годам заключения, 2 покончили жизнь самоубийством, не дожидаясь приговора [60].

Однако вернемся к начальному периоду формирования исполнительной власти в Казахстане, когда организовывались Народные Комиссариаты Например, Народный Комиссариат социального обеспечения регулировался специальным

Положением, в котором предусматривалось, что Казнаркомсовбез проводит все Декреты и Постановления Казахской АССР и центрального Наркомсовбеза РСФСР. Рассматриваемые и разрабатываемые из них, которые применены к местным условиям и проводит их в жизнь с утверждением КазЦИКа. В общей части Положения говорилось, что Казнаркомсовбез распоряжается всеми средствами и кредитами, предоставленные ему в законодательном порядке [61, л.17].

Структура Казнаркомсовбеза представляла собой следующее: Наркомат возглавлялся Наркомом и Коллегией. Комиссар Наркома Совбеза избирается из состава ЦИК КазАССР. Коллегия Казнаркомсовбеза состояла из 3-х лиц, приглашаемых Наркомом и утвержденных Совнаркомом КазАССР. Наркомат делиться на 4 отдела: Управление делами, Финансово-хозяйственный отдел, Пособия и пенсии и Информационно-инструкторский отдел. Для осуществления соцобеспечения на местах организуются губернские, уездные и волостные отделы. Первый отдел управления делами является исполнительным органом Коллегии Наркомсовбеза, он осуществляет ведение журналами, заседаниями коллегий, ведет переписку по вопросам подведомственными ему, осуществляет учет служащих, формирует внутри себя общую канцелярию, регистратуру, экспедицию и т.д.

Второй отдел делиться на два подотдела – финансовый и хозяйственный. Финансовый ведет полный и точный учет ценностей и расчёт сметы в масштабах республики, контролирует своевременный отпуск кредитов, проверку оправдательных отчетных денежных документов и проверки отчетности с мест. Также внутри этого отдела существовали подотделы по учетам кредитов, сверхсметных авансов, которые фиксируются в специальных документациях. Они также ведут контроль расходования кредитов по их прямому назначению, выписывания ассигнований на получение денег с местного казначейства, статистическая разработка с поступающих смет и т.д.

И, последний отдел Пособия занимается обеспечением семейств красноармейцев денежным пайком, квартирным довольствием, сосредоточением сведений в целом их по республике. Занимается пособиями по временной утрате

трудоспособности кормильца семьи, на похороны, а также временно попавших в нужду. Учет инвалидов войны и труда, организация домов отдыха, убежищ, колоний, организация мастерских для профессионального обучения и использования неполного рабочего труда. Данный отдел занимается также обеспечением пострадавших от контрреволюций, стихийных и социальных бедствий – пожары, наводнения и т.д., оказанием перечисленным пострадавшим помощи для которых организуется специальная комиссия из заинтересованных комитетов – Наркомзема, Наркомпрода, Наркома внутренних дел и т.п. Также в компетенции этого отдела входило занятие пособиями и борьба с нищенством и проституцией. Казнаркомсовбезу вменяется подготовка и обучение инструкторов для посылки их в регионы, издание листовок и наглядной агитации на русском и казахском языках по вопросам социального обеспечения [61, л.17-18].

Деятельность Правительства Советского Казахстана на тот исторический период регулировалась двумя Нормативными актами: Положением «Об организации власти», который был еще принят в 1920 году Учредительным съездом Советов и Положением «О Совете Народных Комиссаров Казахской АССР» от 27 марта 1926 года [50, с.210].

Хотя законодательство Казахской АССР относилось к высшим исполнительным органам власти Совет Народных Комиссаров, однако в период становления и укрепления Советской власти высшие исполнительные функции осуществлял и сам Центральный Исполнительный Комитет. Во первых, он формировал Наркоматы, а Наркомы в тоже время являлись членами ВЦИКа. Серьезные политические вопросы, как например, ликвидация голода, районирование, размежевание, построение Турксиба, ликвидация кулачества и байства и т.д. решались специально создаваемыми комиссиями ЦИКа и всегда задействовались заинтересованные Наркомы для объединения их усилий под руководством одного из членов ЦИК. Поэтому члены ЦИК в период укрепления Советской власти в Казахстане сами как Чрезвычайные комиссары выезжали в различные регионы для устранения серьезных трудноразрешимых проблем на местах.

Исполнительные функции на тот исторический период осуществляли Комиссары, направленные партийными органами

для активизации деятельности местных органов власти по решению срочных партийных заданий.

В условиях гражданской войны функции исполнительной власти могли осуществлять командиры и комиссары воинских частей дислоцировавшихся на территории Казахстана. Они разбирали неотложные дела по законам военного времени, могли осуществлять даже судебные функции в борьбе с бандитизмом, контрреволюцией и саботажем. То есть, пока окончательно большевики не контролировали территорию края, органы исполнительной власти постепенно формировались и росли вместе с Советским государством.

После завершения гражданской войны и ликвидации политических партий и общественных объединений, выступавших против большевиков, с каждым годом укреплялись основы государства Диктатуры Пролетариата. Следует отметить, что государство Диктатуры пролетариата отменила частную собственность и все земли, и недра стали принадлежать народу, т.е. государству. Партийная бюрократия практически контролировала не только органы исполнительной власти, но и всю систему государства, используя методы идеологического воздействия, агитацию и пропаганду, создавая тем самым верный ему бюрократический аппарат.

Как верно отмечает Г.А.Алибаева, чем выше роль государственной собственности в государстве, тем выше роль чиновничества. Государственный монополизм, отчуждая производителя от результатов своего труда, лишает его возможности распоряжаться своей рабочей силой, итогами деятельности и экономической свободой. Таким образом, отмечает автор, управление постепенно всецело переходит к государству, становясь его прерогативой, - она распространяется не только на экономическую, но и в первую очередь, на политическую, а также на идеологическую и культурную сферу жизнедеятельности общества. Далее ученый указывает, что в Советской республике государственная власть всегда рассматривалась единой в своих проявлениях: законодательство, исполнительство и правосудие. Это основывалось на не приемственности идеи разделения власти, что обуславливало

соединение, прежде всего, законодательства и управления, законодательной власти и исполнительной [32, с.46].

Надо сказать, что исполнительный аппарат Казахской АССР формировался в тяжелой военно-политической обстановке. Кроме этого, оставляло желать лучшего материальное обеспечение, выделяемое Центральным правительством РСФСР; кадровый голод, поскольку не допускались к управлению грамотные квалифицированные в своей области специалисты старого режима и лица не разделявшие социалистических идей новой власти. По замыслам большевиков, правительство, как в Центре, так и в автономиях должны были состоять из коммунистов или сочувствующих им представителей из рабоче-крестьянской среды. Также немаловажным фактором было давление со стороны Сибирского ревкома и Оренбургского губисполкома на работу и решения текущих задач Казахского правительства.

Среди коммунистов, как было отмечено Смагулом Садвакасовым, присутствовали великодержавные амбиции к представителям национальных окраин. Поэтому переезд столицы из Оренбурга в Кызыл-Орду в 1925 году [62, л.53-73], сделал более самостоятельным органы власти Казахской автономии.

Подводя итог вышесказанному отметим, что используя выгодную военно-политическую ситуацию, не имея своей социальной опоры среди большинства населения империи, к власти в России пришли большевики. Они опирались на применение насилия использовали Красную армию для ликвидации всех национальных государственных образований, где на их место устанавливали советские автономии. Единственные два региона – Польша и Финляндия, которых не могли удержать большевики, получили независимость от Советов.

Согласно политике Ленина, возглавлявшего Правительство Советской России, весь старый государственный аппарат должен был быть уничтожен, кроме той ее части, которая могла служить советской республике. Это были почта, телеграфы, банки, система образования, социального обеспечения и т.д. Однако в них не осталось старых специалистов, поскольку все политические партии, в том числе и левые эсеры, бойкотировали большевиков, создававших однопартийное правительство. С



этого момента, в государственные учреждения, представлявших исполнительную власть, набирались не только малоквалифицированные, но и вообще не имеющие образования верные большевикам солдаты и рабочие заводов и фабрик. В этих условиях большевики стали привлекать старых специалистов к работе в учреждениях, однако они находились под их жестким контролем.

Если такая ситуация была в Центре, то в регионах дела обстояли и того хуже. В первую очередь в национальных окраинах были созданы партийные организации, куда направлялись испытанные и авторитетные большевики со своей командой. Если авторитет коммунистов в России был низок, то в Казахской автономии часть населения даже не слышала о такой партии, в особенности в регионах населенных кочевниками.

Формирование органов власти и особенно исполнительной, осуществлялось по модели Российской федерации, а как известно Совет Народных Комиссаров, хоть и являлся высшим исполнительно-распорядительным органом, предназначенный для выполнения решений съезда Советов и его Центрального Исполнительного Комитета, на деле был органом обладающим более широкими полномочиями. Не случайно, СНК возглавлял В.И. Ленин.

В Казахской автономии Главой правительства был назначен первый руководитель партийной организации и такая практика была продолжена на протяжении всего развития советского Казахстана.

В отличие от СНК РСФСР, правительство Казахстана не обладало значительными ресурсами и поддержкой населения ее политики. Практически долгое время не имея квалифицированных кадров правительство не контролировало ситуацию в республике, пока в аппарат управления не были присланы проверенные коммунисты из Центра и соседних губерний Российской федерации. В одно время по решению Ленина в национальные кадры принимались бывшие лидеры «Алаш-Орды», однако позже они были подвергнуты репрессиям и удалены из правительства. Следует отметить, что классовая принадлежность играла важную роль в получении должности в высших органах власти советского Казахстана.

### **1.3 Деятельность Советов как местных органов исполнительной власти в Казахской автономии**

После образования Казахской АССР в соответствии с Декретом от 26 августа 1920 года, в республике, как и во всех национальных окраинах, стали укрепляться органы власти и управления. Как отмечалось ранее, высшим органом власти был съезд Советов Казахской автономии, избиравший Центральный Исполнительный Комитет, ЦИК в свою очередь формировал Правительство – Совет Народных Комиссаров. Местными органами власти в соответствии с партийной идеологией и законодательными актами, являлись Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и их Исполкомы.

Выборы в местные органы власти имели классовый характер и были дискриминационными для большей части населения. Он четко выдерживался даже в Казахстане, где рабочий класс являлся меньшинством населения из-за отсутствия крупной промышленности.

Как мы уже отмечали выше, выборы были не прямыми, а многоступенчатыми. Российский ученый Евтюхин Ю.А. пишет, согласно законодательству, избирательная кампания насчитывала 2 ступени. В первом случае, выборы делегатов от сельских Советов на уездный съезд, а с уездного на областной. Во втором случае – 3 ступени: это выборы от сельского Совета делегата на волостной съезд, с волостного – на губернский, с губернского – на областной [63, с.28].

Советская идеология оправдывала, что каждый класс, стремящийся к тотальному господству в обществе, стремится к достижению командных высот и в политике, и в экономике. Поэтому в данном случае, пролетариат не является исключением, поскольку намерен строить и укреплять Советское государство.

Советские ученые солидарные с такой позицией писали, что любая демократия носит формальный характер, если она ограничивается только в сфере политики и не распространяется на экономику, если массы отстранены от рычагов экономической власти [64, с.66].

Проведение местных съездов Советов было полностью под контролем партийных органов и ВЧК. Всероссийский съезд

Советов закрепил новые экономические отношения путем национализации земли, отмены частной собственности и т.д. Если Всеказахский съезд решал вопросы общегосударственного значения Республики, например, экономические, политические и социально-культурные, то местные съезды – губернские, уездные и волостные решали проблемы местного значения, которые касались развития своей территории, как в хозяйственном, так и в культурном отношении. Особенностью съезда являлось его полновластие, например, осуществление учредительных функций путем издания правовых актов, обладающих высшей юридической силой, а также контроль за деятельностью подчиненных органов власти, отмена актов подчиненных органов противоречащих законодательству [65, с.262-264].

В соответствии с Конституцией РСФСР 1918 года, местными исполнительными органами власти являлись губернские, уездные, волостные и сельские, поселковые Исполкомы и Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Как отмечалось выше, советизация Казахстана продвигалась достаточно медленно, поскольку население неохотно шло в Советы. Данный факт неоднократно рассматривался на заседании КазЦИК, а также Пленумов Крайкома ВКП(б) Казахстана. Большевики понимали, чтобы окончательно установить собственную власть над населением края, необходимо подорвать междоусобные отношения веками существовавшие в казахском обществе, где от родоуправителей зависела судьба кочевников, а также зажиточной части переселенческого населения. В этих целях в Казахстане, как и по всей стране, были проведены крупные мероприятия по конфискации в пользу государства крупных частновладельческих земель казахской аристократии, а также богатой части пришлого населения, были национализированы крупные предприятия, заводы, фабрики, банки и т.д.

Позже, к 1922 году на юге Казахстана была осуществлена земельно-водная реформа, главной целью которой было установление уравнительного землепользования изъятых у представителей аристократии земельных площадей. Также мы отмечали, что к этому времени кочевникам были возвращены земли, отнятые при царизме казачеством в период восстания 1916

года и при других событиях. Так, например, в Семипалатинской губернии в пользование казахского населения перешли земли войскового запаса, было подготовлено к размежеванию 184 тыс. десятин, также был создан фонд землеустройства крестьянства Семиречья и Южного Казахстана из бывших казенных и офицерских земель площадью более одного миллиона десятин [66, с.279].

В сентябре 1921 года вышло Положение «О порядке выборов городских, сельских Советов, волостных, районных (уездных) губернских исполкомов Всекиргизского Центрального Исполнительного Комитета и о порядке созыва съездов». В 1 параграфе Положения указывалось, что в органы местной исполнительной власти имеют право избираться граждане обоего пола, не зависимо от вероисповедания, национальности, достигшие 18 летнего возраста и проживающие на данной территории. Право быть избранным в исполнительные комитеты, были те же критерии, которые упоминались нами выше. Исполкомы местных Советов избирались сроком на 6 месяцев [67, л.98].

В параграфе 12 данного документа отмечено, Губисполкомы должны образовывать уездные, районные, городские комиссии в течении 5 дней; волостные комиссии в течении 7 дней; сельские комиссии – в течении 5 дней со дня получения извещения об открытии избирательной кампании. Далее указывается, каждый высший орган руководит подчиненными ему органами и ответственен за правильную организацию и проведение выборов. Вместе с местными Советами избираются Исполкомы [67, л.100].

В разделе 5 в параграфе 51 отмечается, в волостных исполкомах избираются Председатель, заместитель и секретарь. В уездные исполкомы избираются не более 15 человек и 5 кандидатов к ним. Уездные исполкомы избирают из своей среды Президиум не более 3, губернские – не более 5 человек [67; с.106].

После размежевания Средней Азии и Казахстана в 1924 году произошло окончательное оформление границ Казахской автономии [68, с.139]. До этого Сибревком был вынужден передать Уральскую и Семипалатинскую области Казахстану.

В условиях увеличения населения, с присоединением к Казахстану Семиреченской и Сыр-Дарьинской областей, в республике еще больше увеличились проблемы советизации. Примером может служить письмо ЦК РКП(б) партийной организации Казахстана «О задачах в области советского строительства в связи с национально-государственным размежеванием». В письме отмечалось, в связи с присоединением новых областей, стоявшие перед Парторганизацией республики задачи не только не уменьшились, а еще больше увеличились, поэтому требуется активная работа по преодолению сложившейся ситуации. ЦК учитывает, что в республике Советы находятся в тяжелом положении, и что фактически в аулах Советов нет. Далее отмечалось, срочно принять меры к созданию Советской власти в аулах и кишлаках, создавая Советы там, где их нет, оживляя их работу там, где они существуют. Особое внимание обратить на привлечение в советское строительство сочувствующей киргизской интеллигенции [68, с.139].

В эти годы был проведен передел сенокосных угодий между населением. Основная задача состояла в изъятии земель у крупных феодалов и кулачества. Активную роль большевики ставили на безземельные слои казахского и русского населения. Особую роль, как отмечают ученые, сыграли такие Союзы как «Кошчи», «Жарлы», «Кедей» [69, с.35].

Следует сказать несколько слов об этих организациях. Союз «Кошчи» представлял собой объединение бедноты, населения аулов, кишлаков и деревень, которые были созданы для отстаивания своих интересов и опирались на классовую политику Советской власти. У данной организации существовал Устав и программа. Например, в Уставе «Кошчи» от 3 мая 1923 года отмечено, что членом союза может быть только батрак, безземельный и малоземельный дехканин, скотовод и т.д. Принимаются в союз без различия национальности с 17 лет. Не могут быть членом союза лица пользующиеся наемным трудом, живущие на не трудовые доходы, религиозные служители, бывшие царские чиновники, а также бывшие волостные управители, судьи, казии и т.д. Создаются районные Союзы, каждый член на собрании имеет 1 голос и может быть избран на

выборную должность. Существовал центральный комитет Союза, высшим органом являлся краевой съезд Союза [70, л.21-31].

Союзы бедноты были главным оплотом большевиков в укреплении Советской власти на селе. В 1928 году вышло Постановление Правительства о конфискации байских хозяйств. Например, собрание Союза «Кошчи» г. Алма-Аты 14 сентября 1928 года телеграфировало КазЦИКу о том, что члены Союза в количестве 600 человек заслушали и одобрили Постановление Правительства о конфискации скота, имущества у крупных баев и их высылки. Баи своим богатством не давали свободно жить и развиваться казахскому трудовому народу, теперь, благодаря Советской власти, он добился полной свободы. Далее отмечается, мы, члены Союза «Кошчи» совместно с середняками даем слово Правительству оказывать помощь в деле изгнания баев и взять управление хозяйством в свои руки. Телеграмма завершается словами – Да здравствует Казахское Правительство и Октябрьская революция! [71, с.1].

Подобные объединения еще были созданы в 1920 году и в Туркестанском крае, в соответствии с Постановлением V съезда Компартии Туркестана [72; с.188]. Союз «Кошчи» на местах осуществляли все Постановления Туркестанского ЦИК и распоряжения Компартии Туркестана, то есть на тот период заменяли собой Советы. Более того, они активно боролись с противниками Советской власти, осуществляли другие функции, свойственные исполнительным органам власти. Большевики использовали «Кошчи» на принципах классовой ненависти – бедных к богатым.

В Туркестанской АССР до размежевания в Семиреченской области насчитывалось 40 тыс. членов Союза, а к середине лета 1922 года – 80 тыс., в Сыр-Дарьинской области – 90 тыс. человек, а всего по Туркестану к 1922 году их достигло 260 тысяч [72, с.188-189].

При создании местных органов власти в Казахстане большевики столкнулись с еще одной проблемой – в Советы разного уровня вошли представители оппозиционной части населения, недовольные проводимыми реформами большевиков. В этих целях Правительством Казахской автономии было проведено 3 избирательные кампании по выборам в Советы – в

1925-1926, 1927 и 1929 годах. К этому времени, как известно, большевики уже контролировали всю ситуацию в крае, и имели большую политическую, военную, материальную поддержку от Российской федерации, что повлияло на результаты выборов. В большинстве своем в Советы прошли лояльные к Советской власти депутаты. Количество участников на выборах также значительно увеличилось, если в 1925-1926 гг. их участвовало 1 млн. 098 889, то в 1927 г. – 1млн. 360 199 избирателей [73, с.15].

Успешное проведение выборов в 1929 году в аульные Советы проходило при активной деятельности парторганизации и помощи со стороны рабочего класса. Например, железнодорожники станции Кзыл-Орда шествовали над аулом №2 Кзыл-Ординского района. Печатники Кзыл-Орды направили на время выборов рабочую бригаду в подшефный аул № 25. Разумеется, в результате этих действий, аульная беднота приняла активное участие на выборах, из которых 30% составляли женщины-казашки [69, с.39].

Тем не менее, в своем циркулярном письме 15 июня 1922 года от имени ЦК РКП(б) И.В. Сталин отмечает, что наряду с успехами партии в таких республиках как Азербайджан, Татарской республике, в Казахстане еще существуют проблемы как среди партийной организации, так и советских органов. X съезд партии поставил задачу сплотить казахскую и русскую бедноту и вовлечь ее в советское строительство. В письме отмечается, между тем прослеживается слабость партийной и советской работы в Кирреспублике. Очень слаба связь между партийными организациями, а в самих организациях видна упадочность и пассивность настроения. В советской работе застой, усугубляемый наличием мелких и мелочных группировок, отсутствует работа среди кочевников, молодежи, женщин и работа профсоюзов. В конце письма Сталин нацеливает партийные органы республики на срочную ликвидацию сложившихся трудностей [74, с.230-231].

Следует отметить, что местным Советам вменялось Постановлением ВЦИК СНК от 28 июля 1928 года «О расширении прав местных Советов в отношении содействия общегосударственных заданий и планов», согласно которому Советы осуществляли раскладку заданий по хлебозаготовкам

между отдельными хозяйствами. На крестьян, уклонившихся от сдачи хлеба, налагался штраф в пределах 5-кратного размера несданного хлеба, а их имущество подлежало продаже с торгов. Предусматривалось также уголовное преследование по УК РСФСР, санкции лишения свободы сроком до 2-х лет с конфискацией всего или части имущества с выселением из данной местности или без такового [50, с.344].

С этого периода крупные доходные хозяйства, а также хозяйства среднего масштаба, дававшие высококачественную сельхозпродукцию Казахстану и даже импортируемые в Россию и другие страны, были разорены. Из села, благодаря активной политике, выживались наиболее трудолюбивые и активные сельские жители. Классовая ненависть была страшным оружием в руках новой власти, под который мог попасть любой середняк имеющий с десяток овец и пару коров. Уничтожением крупных землевладений и сельскохозяйственных предприятий, ферм, племенных хозяйств – тысячи наемных рабочих лишались постоянного дохода из-за их ликвидаций.

В 1928 году в Казахстане было проведено новое административно-территориальное устройство. Вместо ранее существовавших губерний, уездов, волостей были созданы округа и районы. Всего их стало 13 округов и 192 района, при районировании учитывалось комплексное проживание национальностей, а также этнические, экономические и другие факторы. Позже, в 1930-1931 гг. была проведена новая реорганизация. Вместо 13 округов и 183 районов было организовано 123 района. Укрупнение районов дало возможность высвободившихся 4 100 советских работников бывших округов направить на помощь вновь созданным районам, из упраздненных 60 районов было послано в сохранившиеся 123 района более 1000 советских работников. В это же время были пересмотрены сеть аульных и сельских Советов с 3 888 до 2 727 [75, с.37-39].

Еще в условиях первого районирования Сталин писал, целью этой программы является приближение «...партийно-советского и хозяйственно- кооперативного аппарата к району и селу, для того чтобы получить возможность своевременно разрешать



наболевшие вопросы сельского хозяйства, его подъема, его реконструкции» [75, с.37].

Районирование, как процесс, связанный с программами государства: индустриализацией, коллективизацией, открытием новых промышленных регионов завершиться только в 1936 году до образования Казахской ССР, в которой стало 8 областей, 1 округ. 158 районов [75, с.41].

Для нас районирование важно сточки зрения создания местных органов власти – Советов, которые являлись основным звеном управления и решения на местах социально-экономических, правовых и культурных вопросов населения.

Следует не упускать из внимания, что после смерти Ленина в 1924 году в Политбюро Компартии СССР развернулась борьба за власть между крупными партийными деятелями - соратниками вождя. Власть, как известно, оказалась в руках И.В. Сталина и его окружения. С этого момента круто изменяется программа государства по строительству социализма в СССР. Сталинская экономическая политика заключалась в ускоренной индустриализации страны за счет сельского хозяйства и других отраслей промышленности. В стране был введен 5-летний план развития экономики, центральные, как и местные исполнительные органы должны были содействовать выполнению и перевыполнению поставленных перед пятилеткой задач.

В Казахстане в этот период прошла государственная программа по коренизации как органов исполнительной власти, так и всего госаппарата. Этот вопрос был поднят еще в 1924 году, тогда планировалось постепенно перевести делопроизводство на казахский язык, для чего организовывалась сеть курсов, а также определялись разные меры поощрения в виде доплат к окладам лиц, изъявивших желание обучаться казахскому языку. Однако данная программа, получившая название «процентной коренизации» не дала желаемого результата. В 1926 году в республике была введена «функциональная коренизация», где учитывалось не количество казахов работающих в органах власти, а количество должностных лиц участвовавших во всех учреждениях республики, - которая со временем себя оправдала. Для достижения положительных сдвигов и занятия тех или иных должностей в исполнительных учреждениях Казахстана, местные

национальные кадры стали обучаться в вузах, советских партшколах, ускоренных курсах. Так, например, из справки от 9 марта 1927 года члена ЦКК ВКП(б) Морозова И. в ЦК ВКП(б) о достижениях и недочетах проведения в Казахстане решений Партсовета отмечается, казахи занимают командные и руководящие должности. О вовлечении казахов в аппараты (казахизация) говорят следующие цифры: уездные аппараты – от 4—до 97%, губернские аппараты до 55%, краевой аппарат – от 15 до 50 % [76, л.163-167].

К 1933 году многие Наркоматы уже вели делопроизводство на государственном языке, в частности в КазЦИКе, в Совнаркоме, а также Исполкомах казахских районов. К началу 1935 года из 148 районов Казахстана 89 районов было с преобладающим числом казахов, 45 русских, 7 украинских, 3 уйгурских и др. [77, л.37-42]. В итоге выборов в аульные и сельские Советы 1935 года в составе Пленумов казахи составляли 56,1 % [78, л.2].

Следует отметить, что в рассматриваемый период 3 апреля 1927 года VI Всеказахский съезд Советов утвердил Постановление ЦИК и СНК Казахской АССР о переводе столицы республики в Алма-Аты [79, л.23-23об.].

После свертывания Новой экономической политики, страной был взят курс на индустриализацию, где местные Исполкомы и Советы сыграли огромную роль в реализации политики партии. В частности, они занимались обеспечением рабочей силой предприятий и заводов; обеспечением продовольствия и сельскохозяйственной продукцией строящихся предприятий и городов; обеспечивали жилищно-бытовые нужды своих, либо приезжих рабочих на предприятия или месторождения, т.е. занимались всеми жизненно важными вопросами.

Исполкомы местных Советов выполняли не только свои функциональные обязанности, подчиняясь местным Советам, но и обеспечивали решение политики партии принятые на ее Пленумах и съездах. Практически Облисполком, в частности, его Председатель, как и Председатель Областного Совета депутатов полностью зависел от Областного Комитета партии и его Исполнительного комитета. В тоже время, что касается властных полномочий, то все вопросы области и района решались Председателями партийных органов, выходило, что по статусу он

был выше местных Советов. То есть в областях и крупных городах параллельно с ЦИК партийные учреждения полностью контролировали местные Советы. Простой пример, в октябре 1921 года всем Губкомам Казахстана из Областного комитета партии республики поступила Инструкция, в которой настоятельно требовалось привлечение беднейшей части населения в партию. Среди своих рядов Обком партии всем Губкомам, уездным и районным направил распоряжение ввести среди коммунистов строгую дисциплину, точное и своевременное выполнение всех поручений даваемых парткомами, ввести явочный лист на партийных собраниях, внести правило – 3-х кратное непосещение означает исключение из партии [80, л.13].

Местный обком партии выполнял все постановления и решения Центрального комитета партии. Например, на закрытом заседании Казахского обкома РКП(б) в 1922 году была зачитана телеграмма ЦК РКП(б) об изъятии церковных ценностей. Согласно данному распоряжению была создана специальная комиссия для выработки и проведения изъятия церковных ценностей. В состав комиссии вошли Терехов, Сергеев, Дунаев и Бабилов. Данные мероприятия необходимо было проводить и в регионе при содействии ОГПУ и других силовых структур [80, л.11]

Казахский Центральный Исполнительный Комитет также как и все органы власти республики, подчинявшийся Директивам партии, начал вести открытую войну с религией. В информации КазЦИКа отмечалось: «имам в ауле начинает выступать в роли миротворца третейского во всякого рода спорах и тяжбах между гражданами. Население охотно прибегает к авторитету шариата, там где нет советского суда, и дельной советской администрации». В заключении говорится «слово мечеть начинает приобретать значение определенной угрозы и лишней преграды на пути советского развития казахского аула» [81, л.34].

Это означало, что местные Советы также активизировали борьбу с религиозными учреждениями и их деятелями. Для этих целей из активистов местного населения создавались дружины, которые занимались сносом мечетей, церквей и других религиозных учреждений находящихся на данной территории.

Церковнослужителей и мулл передавали органам ОГПУ, на очищенных местностях создавались различные клубы, избы-читальни, преподававшие воинственный атеизм и труды классиков марксизма-ленинизма о создании безклассового коммунистического общества. Подрывая тысячелетние основы религии, дискредитируя ее деятелей, уничтожая ее реликвии и ценности, большевики стремились покончить с идеологией «старого мира», заменив ее коммунистическими идеалами с обожествлением ее вождей – Ленина, Сталина. Данная идеология должна была сформировать нового человека социалистической формации, поэтому в новом обществе не было места для религиозных учений.

Как мы отмечали, в 1924 году в Казахстане была начата программа по переводу к оседлости кочевого и полукочевого населения, инициированного ВЦИК РСФСР. Она была завершена к 1929 году, но значительных результатов, которые ожидали власти, она не принесла. VI Партконференция от 3 октября 1927 года отмечала, что результаты проведенных мероприятий по оседлости не удовлетворительны, что в дальнейшем необходимо ввести сплошное оседание одновременно среди всех национальностей в рамках борьбы с байством и кулачеством [81, л.37].

Там же указывалось, что переход к оседлости во многом зависит от желания населения, поэтому местным Советам необходимо воздействовать на психологию кочевников и проводить другие формы работы среди них [82, с.178].

Позже, кризис с хлебозаготовками по Союзу привел партийное руководство к плану сплошной коллективизации сельского хозяйства, который не только обеспечивал бы продовольствием население страны, а главное давал приток валюты для проведения индустриализации страны.

5 января 1930 года ЦК Компартии принимает Постановление «О темпах коллективизации и мерах помощи колхозному строительству». Правительствам национальных республик рекомендовалось максимально сокращать сроки коллективизации. Казахстан попадал в ту региональную группу, где коллективизацию за исключением кочевых и полукочевых

районов необходимо было завершить весной 1932 года [50, с.336].

Местные и партийные органы, а также Советы и их Исполкомы областей Казахстана стали реализовывать данное Постановление без всякой подготовки населения. Каждый из них желая отличиться перед вышестоящими органами, включился в соревнование – кто быстрее выполнит приказ высших партийных органов. Как отмечалось в самом Постановлении, в гонку были включены кочевые и полукочевые регионы, в результате чего животноводству Казахстана был нанесен непоправимый урон. Общеизвестны последствия трагедии «Малого Октября!», которым так гордился Первый Секретарь Крайкома республики Ф.И. Голощекин. Раскулачивание, постоянные продразверстки и массовый голод привели к небывалой катастрофе. По данным ученых, всего по республике жертвами голода и эпидемий в 30-х годах XX века стал 1 миллион 750 тысяч человек [82, с.209].

Только со сменой руководства Казахстана и приходом к власти Л. Мирзояна в 1933 году, в республике начали осуществляться кардинальные изменения. В частности, первоочередным стоял вопрос о ликвидации голода, борьба с эпидемиями, большая помощь голодающим районам продовольствием, домашним скотом, техникой и специалистами была оказана Центральным Правительством Союза и Российской федерации. Местные органы власти должны были ликвидировать последствия непродуманной политики Правительства.

В 1933-1934 гг. ситуация в сельском хозяйстве постепенно стала налаживаться. В 1934 году прошли новые выборы в местные Советы, которые создавали секции из наиболее активных работников и передовых колхозников. Через них, а также коммунистов и комсомольцев в аулсоветах осуществляли укрепление Советской власти, содействовали организации на местах образования, строительства жилья, создания в каждом населенном пункте медицинских и культурных учреждений, а также содействовали обеспечению правопорядка и борьбы с преступностью.

Следует иметь в виду, что на губернские, уездные и волостные съезды Советов и их исполкомы были обязаны выполнять решения центрального Правительства и Центрального

Комитета партии. Например, на Народный Комиссариат Труда возлагался общий контроль за рынком труда и охраной труда, в организации борьбы с безработицей, переброске трудовых ресурсов на строящиеся промышленные предприятия и заводы. На губернские, уездные и волостные съезды были возложены учет рабочей силы, контроль за охраной труда, а особенно женщин и несовершеннолетних. Они контролировали соблюдение законодательства об оплате труда и не нарушении коллективных договоров. В городах открывались биржи труда. Горсоветы могли организовывать работы для незанятых граждан [83, с.14].

В исполнительных областных, районных Советах при их Президиумах могли образовываться необходимый технический аппарат по отраслям управления допускаемым действующим законодательством.

Местные Советы проявит себя в период Великой Отечественной войны. Перестройка экономики на военный лад потребовали перемещения трудовых ресурсов и их скорейшего перераспределения. Так, 27 июня 1941 года ЦК ВКП(б) и СНК СССР вышло Постановление «О порядке вывоза и размещения людских контингентов и ценного имущества», большую роль для выполнения данного постановления и переводу экономики на военный лад сыграли местные Советы. В соответствии с Указом ВС СССР от 25 июня 1941 года «О режиме рабочего времени рабочих и служащих в военное время» ввел обязательные сверхурочные работы, позволившие без увеличения рабочих обеспечить страну военной техникой. Поскольку страна находилась на военном положении, с 22 июня 1941 года в Восточные районы страны, в том числе и Казахстан, было вывезено более 10 млн. человек, а также 1523 промышленных предприятий, из них 1360 крупных [83, с.15-16].

Учитывая военное время, руководством страны было принято ряд жестких правовых норм по укреплению трудовой дисциплины и качества производимой продукции. Например, в декабре 1941 года Президиум Верховного Совета СССР принял указ «Об ответственности рабочих и служащих предприятий военной промышленности за самовольный уход с предприятий», а в феврале 1942 года указ «О мобилизации на период военного

времени трудоспособного городского населения для работы на производстве и в строительстве» [83, с.16].

Местные Советы Казахской ССР оказывали посильную помощь развитию военного производства и обеспечению его трудовыми ресурсами, размещением эвакуированного населения, предприятий и учреждений. Исполкомы местных Советов привлекали население к сельскохозяйственным, дорожным, оборонительным и восстановительным работам. При фронтовых городах СССР создавались Городские Комитеты Обороны. Они возглавлялись первыми секретарями Обкома и Горкома партии, объединяли гражданскую и военную власть [83, с.17].

В послевоенные годы в полномочия местных Советов получили право контролировать деятельность всех предприятий и учреждений по вопросам организации труда.

Следует отметить, что с момента своей деятельности местные Советы при исполкомах создавали отряды охраны общественного порядка, организовывали общественные дружины. При местных Советах создавались административные комиссии, которые объединяли граждан на общественных началах участвовать в охране общественного порядка. С 1926 года они стали выполнять функции товарищеских судов. Связь административной комиссии с органами милиции была хорошо налажена. Наблюдательные комиссии были созданы при губернских инспекциях мест заключения. На заседаниях принимали участие представители отделов здравоохранения и народного образования, местных исполкомов и органов прокуратуры. Органы прокуратуры также принимали участие и в работе комиссий, создаваемых при исполкомах местных Советов. В состав этих комиссий входили работники суда, РКП, профсоюзов [84, с.15].

Еще до войны в начале 30-х годов милиция, находившаяся в двойном подчинении - местных Советов и по вертикали НКВД, была выведена из контроля местных органов и подчинена ОГПУ СССР. В 1934 году ОГПУ было реорганизовано в НКВД СССР. С Конституцией СССР 1936 года самостоятельность от двойного подчинения получила и прокуратура, призванная обеспечить высший надзор за точным исполнением законов [84, с.16].

Остановимся немного на бюджете Казахстана. До периода

образования КазАССР финансирование республики и местных Советов шло через Российскую федерацию. Например, бюджет Российской федерации рассматривался на заседании ВЦИК XVI созыва в феврале 1936 года. Так, на его пятом заседании по просьбе Правительства и ЦИК Казахстана на жилищное строительство и благоустройство города Актюбинска было ассигновано 7,5 млн. рублей. На мелиорацию Казахстана выделяется 16 млн. рублей для строительства школ, интернатов предполагалось 1,5 млн. рублей, на строительство 3-х гостиниц - в Алма-Атинской на достройку 1,5 млн. рублей, на постройку в Караганде 360 тысяч и т.д. В числе 14 театров СССР 2 театра предполагалось построить в Казахстане - в Алма-Ате и Семипалатинске. 14 млрд. рублей в 1936 году из местного республиканского бюджета было выделено на капитальное строительство школ, детсадов, библиотек, стадионов и т.п. [85, с.16-17].

Бюджеты на сельские Советы увеличились с 550 рублей в 1935 году до 1133 р. в 1936 году. Районная администрация вместо 40 тыс. 47 тыс. на район. Отдельной статьей выделяется бюджет на содержание органов прокуратуры и суда [85, с.36].

В истории государства и права Казахстана одним из важных событий было принятие Конституции СССР в 1936 году. На VIII Чрезвычайном съезде Советов СССР, проходившем 25 ноября 1936 года, после доклада И.В. Сталина была утверждена Конституция СССР, получившая название «Конституция победившего социализма». После съезда некоторые национальные автономии, в том числе и Казахская АССР, получили статус союзной республики - это было большим достижением казахского этноса и всех проживающих на ее территории народов.

В ходе обсуждения Конституции 1936 года, Сталин по поводу перехода автономных республик в союзную отмечал, что главными критериями для создания союзной республики является 3 фактора. Прежде всего, республика должна быть окраиной, имеющая возможность логически и фактически поставить вопрос о выходе из Союза ССР. И, что интересно, сам же ответил на это - у нас нет таких республик, которые ставили вопрос о выходе из СССР. Второе - необходимо, чтобы



национальность, давшая республике свое имя, представляло более или менее компактное большинство. И, в-третьих, необходимо, чтобы республика была не очень меленькой, в смысле количества ее населения, которая должна быть примерно не менее 1 млн., для существования как самостоятельного государства [86,с.528].

С 5 декабря 1936 года Казахстан вошел в СССР как союзное государство, однако согласно ст. 14 Конституции, его суверенитет был ограничен представительством на международном уровне, в вопросах войны и мира, обороны, управления армией, внешней торговли, охраны безопасности.

Разумеется, с принятием Конституции КазССР 1937 года, увеличились некоторые полномочия республики в сфере хозяйственной, организационно правовой, социально-экономической сферах.

По Конституции 1937 года высшим органом государственной власти стал Верховный Совет Казахской ССР, избиравшийся на 4 года. Постоянно действовавшим органом - Президиум Верховного Совета, избираемый Верховным Советом и подотчетный ему. Согласно ст. 36 Совнарком оставался высшим исполнительным и распорядительным органом власти [87, л.82-88].

В заключении отметим, что Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Казахской автономии и их Исполкомы являлись местными исполнительными органами власти, которые наряду со служащими отраслевых министерств и ведомств Правительства несли всю тяжесть выполнения пятилетних народно-хозяйственных планов. Кроме этого, они осуществляли советизацию на местах, участвовали во всех мероприятиях связанные с социально-экономическим и культурно-просветительским развитием региона. Советы, созданные на основе классовой принадлежности, являлись главным ядром новой власти на местах.

Для развития политического самосознания населения использовалась вся идеологическая машина большевиков через избы-читальни, «Красные юрты», ежедневную политинформацию, проходившую на всех предприятиях и заводах, то есть создавался новый облик человека – строителя

социализма и коммунизма. Этот новый класс поколения людей воспринимал любые решения Компартии и советского правительства как приказ даже в мирное время, и старался выполнить его во, чтобы то ни стало.

Местные Советы и различные организации бедноты по приказу большевиков уничтожили почти всех трудолюбивых и рачительных хозяев кормивших население края сельскохозяйственной продукцией, разорили высокопродуктивные фермы, разобрали породистый скот и привели к упадку богатейшие районы Казахстана.

Осуществляя продразверстки и коллективизацию, местные исполнительные органы власти принимали непосредственное участие в репрессиях сотни тысяч советских граждан. Точно такая же ситуация повторилась в 1937-1938 гг., когда доноительство стало формой устранения своих конкурентов по службе, в быту или из-за простой неприязни, что еще больше усугубило последствия этой небывалой трагедии.

Местные исполнительные органы власти, тем не менее осуществляли свои функции, проходя со своим народом все невзгоды, которые переживала вся страна. Однако следует отметить, что в истории нашего государства были и позитивные моменты – это получение статуса союзной республики по Конституции СССР 1936 года, Казахстан благодаря деятельности местных исполнительных органов стал одним из индустриально развитых республик СССР, в котором появились фабрики и заводы, строились города и поселки, была налажена система образования и культуры и т.д., что, конечно же, положительно сказалось на дальнейшем развитии нашего государства.

## **2 ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-КОМАНДНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ**

### **2.1 Порядок формирования, состав и компетенция высших органов исполнительной власти**

Дальнейшее развитие органов управления республики было связано с принятием 5 декабря 1936 года на VIII Чрезвычайном съезде Советов СССР новой Конституции страны. Историческим значением принятия нового Основного закона являлось то, что Казахстан, как и ряд других республик, был преобразован из автономной в союзную республику. Разумеется, для многонационального народа Казахстана это было событием необычайной важности. Общество ликовало, а передовики производства брали на себя повышенные обязательства выработки норм промышленной и сельскохозяйственной продукции. И, в целом, атмосфера того периода была полна надежд и энтузиазма населения на скорейшее улучшение своих жизненных условий.

Конституция 1936 года объявила о полной победе социализма в СССР. Для решения поставленных Конституцией задач, в республике была создана Конституционная Комиссия во главе с Первым Секретарем ЦК Компартии Казахстана Л.И. Мирзояном. После общенародного обсуждения, как это было принято на тот период, проект Конституции Казахской ССР был рассмотрен и на X Чрезвычайном съезде Советов Казахстана, который проходил 21-26 марта 1937 года в г. Алма-Ате, большинством делегатов был принят как Основной Закон Казахской ССР [66, с.550].

В этом же году состоялись выборы в Верховные Советы как в КазССР, так и в других республиках. В связи с важностью политических преобразований - автономных республик в союзные, были мобилизованы все силы Центрального Комитета ВКП(б) Союза ССР. Партийное руководство понимало, что изменение статуса, пусть в формальном отношении, могло повлечь сепаратистские движения против вхождения в Союз и отделения от Советской России. Для недопущения возможных

вариантов необходимо было укреплять деятельность Компартии республик, в частности Казахстана, общественных и профсоюзных органов для дальнейшего строительства социализма. В регионы из Центра направлялись проверенные партийные деятели, занимавшиеся координированием работы на местах.

В итоге 23 апреля 1937 года Постановлением ЦК ВКП(б) Казахская краевая организация ВКП(б) была преобразована в Коммунистическую партию большевиков Казахстана. В июне этого же года состоялся I съезд Компартии Казахстана. По данным статистики того времени в партийных рядах состояло свыше 51 000 коммунистов, среди которых половина являлись лицами коренной национальности. В общей массе 12% составляли женщины. В целом, коммунисты республики были объединены в 3707 партийные организации, 1172 кандидатских и 54 партийно-комсомольских группах [88, с.238].

На съезде был избран Центральный Комитет, Первым Секретарем ЦК Компартии Казахстана стал Левон Исаевич Мирзоян. Съезд также наметил вопросы, которые предстояло решить при подготовке к выборам в Верховный Совет СССР и КазССР. Поскольку выборы были объявлены всеобщими и в них могли участвовать все ранее лишённые избирательных прав, и недовольные политикой советской власти слои населения, конечно, вызывало большое опасение у партийных руководителей. Поэтому партийные руководители, проводя спешные мероприятия по комплектации коммунистических кадров, пытались увеличить коммунистический блок на выборах, прежде всего, для организации беспартийной массы и противодействия оппозиции, существовавшей ещё на тот период, среди самих коммунистов («бухаринцев», «троцкистов» и т.д.).

12 декабря 1937 года выборы в Верховный Совет КазССР состоялись [66, с.554].

В главе 2 Конституции КазССР 1937 года закреплялось, что Казахская ССР добровольно объединялась с другими советскими республиками в союзное государство – Союз Советских Социалистических республик. В силу добровольности объединения исходило право передачи своих полномочий Союзу ССР. Принятие Конституции и объявление всеобщего

избирательного права, расширение гражданских прав и свобод, даже предоставление (пусть формального) права выхода из Союза, давала определенные перспективы смягчения диктатуры Сталина и его Правительства.

По Конституции КазССР в ст.20 отмечается, что высшими органами государственной власти республики являлся Верховный Совет Казахской ССР. В статье 22 четко указывалось, что Верховный Совет Казахской ССР является единственным законодательным органом Казахской ССР, избирается сроком на 4 года. Далее отмечалось, что закон считается утвержденным, если он принят Верховным Советом Казахской ССР простым большинством голосов.

Исполнительными органами власти в соответствии со статьей 39 Конституции республики, были объявлены Совет Народных Комиссаров и Народные Комиссариаты КазССР. Первым председателем СНК КазССР стал Ундасынов Нуртас Дандибаевич, проработавший на этой должности с 1938 по 1951 гг. Забегая вперед в историю нашего государства, отметим, что за время существования Казахской ССР в Совете Министров сменилось 11 председателей, последним из которых с 1989-1990 гг. был Караманов Узакбай Караманович [89]. Хочется отметить, что каждый из них внес свой вклад в развитие республики в условиях социалистического режима.

Совет Народных Комиссаров был подотчетен Верховному Совету и его Президиуму, он мог издавать распоряжения и постановления во исполнение законов СССР и КазССР. Это означало, что Правительство впредь не имело право издавать нормативные Акты имеющие силу закона, как это практиковалось в предыдущие годы.

Данные статьи Основного Закона четко обозначили полномочия органов власти и управления. Впервые за послереволюционное время в Конституции страны было закреплено разделение законодательной и исполнительной власти. Это было очень важно для дальнейшего конституционного развития Казахстана и его национальной государственности.

По мере развития государства, конкретизировались и оттачивались функции исполнительных структур республики.

Поэтому данный исторический факт имел большие перспективы в будущем, хотя мы еще раз повторимся, что демократические принципы Основного Закона Казахской ССР 1937 года в условиях тоталитаризма не могли раскрыть своих потенциальных возможностей.

Сам факт, что в Основном Законе СССР 1936 года были сделаны демократические шаги в сторону уравнивания в избирательных правах всех граждан и переименования Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов на «Советы депутатов трудящихся», отнюдь не означало, что партийное руководство завершило «крестовый поход» против своих политических противников. Спецслужбы также оперативно работали и выявляли врагов революции, претворяя в жизнь идеи преемника вождя - об усилении классовой борьбы по мере строительства социализма. Поэтому система исполнительной власти, являвшаяся одной из ключевых структур государства в лице Правительства – Совета Народных Комиссаров, на наш взгляд, было принижено в правовом статусе на политической «арене» страны.

При Ленине, как мы помним, вся власть была сосредоточена в руках исполнительных структур. Кроме того, в обход Центрального Исполнительного Комитета, СНК мог издавать нормы, имеющие общеобязательный характер, все это оправдывалось условиями гражданской войны и иностранной интервенции. В новых условиях, когда вождя уже не стало, и в стране окончательно укрепилась сталинская диктатура, в чрезвычайных полномочиях Правительства не было необходимости. Партия полностью контролировала все органы власти и управления, осуществляла кадровую политику, издавала нормативные Акты чрезвычайного характера, могла подвергнуть репрессиям любого советского гражданина, начиная от простого рабочего вплоть до Наркома СССР или союзных республик. Она осуществляла контроль за советскими, профсоюзными органами, а также общественными организациями промышленных и сельскохозяйственных предприятий через партийные ячейки и партийные комитеты, которые систематически докладывали о морально-психологическом состоянии их коллектива и каждого члена в отдельности. Поэтому Правительство должно было лишь

выполнять определенные для нее исполнительно-распорядительные функции.

В соответствии с Конституцией Казахской ССР в республике сохранялось обязанность Совета Народных Комиссаров корректировать и направлять деятельность Народных Комиссариатов на выполнение пятилетних планов и поставленных партией решений и задач.

Одним из важных событий того периода о котором мы не можем не упомянуть в своей работе было то, что до образования Казахской ССР 5 февраля 1936 года вышло Постановление ЦИК и СНК КазАССР о русском произношении и письменном обозначении слова «казак». В данном постановлении отмечалось, что для более правильного произношения на русском языке слова «Qazag» и в соответствии с казакским произношением этого слова в последнюю букву «к» в русском произношении и письменном обозначении слова «казак» заменить буквой «х», в соответствие с этим писать не «казак», а «казах», не «Казакстан», а «Казахстан» и т.п. [90, с.1].

Конституция Казахской ССР в ст.43 закрепляла полномочия СНК республики: это объединение и направление работы Наркоматов и других подведомственных ему хозяйственных и культурных учреждений; объединение и проверка работы уполномоченных общесоюзных Наркоматов; принятие мер по реализации пятилетнего плана; принятие мер по реализации государственного и местного бюджета республики; обеспечение общественного порядка и законности; защита интересов государства и охрана прав граждан, и, наконец, руководство и проверка Исполкомов областных Советов депутатов трудящихся [91].

Одним из новаций для общества в новой Конституции было то, что Наркоматам мог быть обращен запрос от депутата Верховного Совета КазССР, на который в 3-х дневный срок Правительство должно было дать ответ в Верховный Совет в письменном или устном виде [91]. Этой статьей законодатель еще раз подчеркивал о подотчетности и зависимости исполнительной власти от Верховного Совета республики, то есть подкреплял взятую Сталиным линию подконтрольности исполнительной власти партии и государству.

Создание союзной республики в Казахстане вовсе не означало, что система управления страной станет самостоятельной и автономной. Если по Конституции все вопросы международных сношений, заключения договоров и других важных элементов самостоятельности государства были переданы Союзу ССР, то на уровне республики этот процесс имел свое продолжение. В Конституции четко указывалось, что Наркоматы КазССР осуществляют руководство отраслями государственного управления входящими в компетенцию КазССР, но, однако существовали Наркоматы союзно-республиканского значения, поэтому они подчинялись Наркомату республики и одноименному Наркомату Союза ССР. К ним были отнесены: Комиссариаты Пищевой промышленности, Легкой, Лесной, Земледелия, Зерновых и Животноводческих совхозов, Финансов, Внутренней торговли, Юстиции и Здравоохранения. То есть эти Наркоматы имели двойное подчинение, всего их было 15 [69, с.427].

В то же время, в системе республиканского управления существовали Наркоматы не имевшие одноименных Наркоматов в масштабе Союза ССР и подчинявшиеся непосредственно Совнаркому КазССР, это Наркомат Просвещения, Коммунального хозяйства, Местной промышленности и Социального обеспечения. Данные Наркоматы считались учреждениями республиканского значения.

Согласно ст.45 Конституции, Совнарком состоял из Председателя, заместителя и Председателя государственной плановой комиссии, а также республиканских Наркомов, о которых уже шла речь выше, плюс Уполномоченный комитета по заготовкам СССР, а также Уполномоченный общесоюзных комиссариатов [91].

В соответствии с главой 5 Конституции, местными исполнительными и распорядительными органами был Исполком местных Советов, состоявший из Председателя, заместителя и его секретаря. Немаловажным для укрепления исполнительной власти республики была глава VII, посвященная образованию органов прокуратуры и суда, их принципам деятельности, структуре и организации.



С этого периода местные народные суды избирались Советами депутатов трудящихся сроком на 3 года, вышестоящие суды сроком на 5 лет. В контексте сказанного следует отметить, что ЦИК КазССР 9 января 1937 года издал Постановление о преобразовании Казахского отделения Верховного суда РСФСР в Верховный суд КазССР с соответствующими в ее составе уголовно-гражданскими и специальными коллегиями [92, л.344].

Следует отметить, что 15 марта 1946 года Верховным Советом СССР II созыва, название Народные Комиссариаты и Советы Народных Комиссаров СССР, а также союзных и автономных республик, были преобразованы в Министерства и Советы Министров [93].

В рассматриваемые годы, в соответствии с Конституцией, общее руководство исполнительной властью осуществлял Совет Министров союзной республики. Как отмечает И.Ш. Муксинов, Совет Министров являлся высшим исполнительно-распорядительным органом республики и его Акты были обязательны для исполнения Министерствами и Ведомствами республики [94, с.13].

Для уяснения деятельности исполнительных органов власти советского Казахстана следует обратить внимание на ее центральные органы, структуру, полномочия и функции. В частности, полномочия Совмина распространялась на всю территорию республики. Он, как уже отмечалось, избирался Верховным Советом и был подотчетен ему. В то же время, многие советские ученые, такие как Кравчук С.С., Козлов М.Ю., Денисов А.И., Муксинов И.Ш. и др., считали, что Совет Министров по своим функциям и конституционному статусу входил в систему высших органов государственной власти. Мы поддерживаем мнение ученых и считаем, что органы исполнительной власти занимали свое место в системе властных структур советского государства. Это означало, что они имели важное значение для функционирования государственного механизма, и влияли на внутреннюю и внешнюю политику страны.

Полномочия Совета Министров и Министерств были определены Основным Законом Казахской ССР. Отметим, что Конституция не может включить в себя все функции каждого

государственного органа, но она определяет основные принципы их деятельности и полномочия. Поэтому компетенция ряда органов исполнительной власти исходят из самой природы их назначения, а также дополнительных законов, указов, постановлений и распоряжений Верховного Совета и Совета Министров.

Полномочия Правительства заключалось в том, что оно являлось высшим исполнительно-распорядительного органом государственной власти республики. Актами определяющими полномочия Совета Министров являлись законы и постановления Верховного Совета республики, а также иные акты Президиума Верховного Совета Союза ССР.

В период «Хрущевской оттепели» полномочия Совета Министров КазССР значительно расширились, соответственно расширилась и компетенция Правительства по тем или иным вопросам, которые ранее необходимо было согласовывать и утверждать центральными органами Союза ССР.

Полномочия Совета Министров распространялись на регулирование и деятельность государственных органов союзной республики. Совмин имел право образовывать и упразднять государственные органы республики [95, с.41]. Совмин республики также определял основные задачи и функции того или иного образованного органа, утверждал положение о нем, мог определять компетенцию, штаты, структуру, фонд заработной платы, соблюдение схем должностных окладов и т.д.

Совет Министров республики имел конституционное право отменять приказы и инструкции министров республики, а также отменять решения и распоряжения Исполкомов районных и городских Советов. Он играл большую роль в кадровых вопросах: в назначении заместителей министров, начальников управлений, предприятий комитетов, комиссий и т.д., а также организовывал подготовку кадров советских работников, открывал курсы по переподготовке, финансировал расходы местных Советов и т.д. [94, с.69-70].

Следует отметить, что Совет Министров решал также вопросы административно-территориального устройства, а именно, переименованием населенных пунктов, определением статуса поселков, городов и т.д.

В то же время, любые изменения административно-территориального деления, непосредственно затрагивали интересы большого количества людей, и требовали учета местных условий и особенностей. Поэтому ряд советских ученых предлагали в каждой союзной республике издавать специальные законы, определяющие его территориальное устройство и порядок изменения по всему Союзу ССР [96, с.43]. Однако, как нам известно, такая норма не была одобрена партией и правительством.

Совет Министров республики вел тесную работу с Советом Министров СССР. Только в 1946 году в Союзе СССР имелось 19 союзно-республиканских Министерств, а к 1957 году их количество увеличилось до 29, что означало максимальную централизацию народно-хозяйственным управлением Союза ССР [97, 73]. Это в свою очередь ослабляло, как республиканские бюджетные средства, так и их самостоятельность, как союзных республик, поскольку весь конечный продукт распределялся Центром, а регионы, поставлявшие и добывавшие данную продукцию, сами ощущали в них большой дефицит.

То есть, как мы видим, полномочия Совета Министров республики были достаточно обширными и сосредотачивались на жизненно-важных и ключевых вопросах развития. Но в то же время, его вертикальная зависимость от Верховного Совета КазССР и его Президиума, дополнялось общесоюзными высшими органами власти и управления, а также постоянным контролем партийных структур в целях беспрекословного выполнения решений Пленумов и съездов ЦК КПСС.

По мере восстановления послевоенного народного хозяйства и производства, Министерства и Ведомства то укрупнялись, то получали новое название, так в течение ряда лет происходили частые изменения в исполнительной власти республик. Как отмечает С.Ш. Мухамеджанова, только в 1946 году в Казахстане насчитывалось 18 союзно-республиканских Министерств и 8 республиканских, куда относились Министерства просвещения, местной промышленности, автомобильного транспорта, лесного хозяйства, местной топливной промышленности, коммунального хозяйства, водного хозяйства и социального обеспечения [98, 80].

Другой пример, 28 декабря 1948 года Министерство легкой промышленности и текстильной были объединены в Министерство легкой промышленности КазССР, а до этого, 9 сентября 1939 года Наркомат легкой промышленности был разделен на два Наркомата: легкой и текстильной. Позже, 22 июня 1957 года Министерство легкой промышленности вовсе было ликвидировано [98, с.83].

Однако в этих частых переменах, как отмечает ученый, нетрудно было заметить, что все крупные Министерства, дающие значительную прибыль, находились в руках Союзных Министерств. Следует отметить, что кроме министерств, в систему управления КазССР также входили ведомства. Основная их группа в соответствии со ст. 45 Конституции КазССР были важными для государства, вследствие чего они входили в состав Правительства. По своему правовому положению ведомства приравнивались к министерствам, поскольку образовывались Актом Верховного Совета КазССР. Например, в Правительство 1947 года входило 4 Ведомства: Председатель Госплановой комиссии, Начальник Главного дорожного управления при Совмине КазССР, Председатель Комитета по делам культурно-просветительских учреждений при Совмине КазССР и Начальник Управления по делам искусств при Совмине КазССР. В 1938 году был создан Государственный Плановый комитет, он являлся постоянной комиссией при СНК КазССР и т.д. [98, с.84].

Другую группу Ведомств Совмина согласно ст.43 Конституции, составляли структуры в виде Комитетов и Управлений по делам культурного и хозяйственного строительства, например, Комитет по делам физической культуры и спорта, Государственный арбитраж и т.д. [98, с.89].

И, наконец, в последнюю группу входили Ведомства представлявшие собой Институт уполномоченных общесоюзных органов управления по КазССР, например, Уполномоченный Госплана СССР при Совмине СССР по КазССР, Уполномоченный Совета по делам русской православной церкви, Уполномоченный при Совете Министров КазССР от Главного Управления геодезии и картографии при Совете Министерств СССР, Управление уполномоченного Комитета по делам меры и измерительных приборов при Совете Министерств в КазССР и

т.д. Наиболее крупными из них, сыгравшими значительную роль в экономическом развитии Казахстана, являлись Управление уполномоченного министерства заготовок СССР, Управление уполномоченного министерства связи СССР при Совмине КазССР [98, с. 91-92].

К 1946 году в систему органов Управления собственной промышленности Казахской ССР входило 8 Министерств, из которых 6 являлись союзно-республиканскими и 2 республиканскими, а также 7 центральных Ведомств, связанных с промышленностью и сельским хозяйством республики [98, с.93].

Для объективного и комплексного исследования эволюции и становления органов исполнительной власти Казахстана мы обязаны вернуться в предвоенные и военные годы. Как известно, принятие Конституций СССР и союзных республик, проходило в сложной военно-политической обстановке, поэтому это отразилось на системе управления, которая нацеливалась не только на решение народно-хозяйственных задач, но и большое внимание приходилось уделять военно-промышленному комплексу и обороне страны. В этих целях в 1937 году из Наркомата обороны СССР был выделен Наркомат морского флота СССР, в ведение которого были переданы военно-морские силы страны. 27 апреля этого же года ЦК ВКП(б) признал необходимым создать при Правительстве СССР Комитет Обороны СССР [99, с.277].

Первое Правительство СССР, сформированное на основе Конституции 1936 года, было образовано 19 января 1938 года на сессии Верховного Совета СССР в составе председателя, его заместителей, а также Наркомов: иностранных дел, внутренних дел, обороны, военно-морского флота, тяжелой промышленности, машиностроения, связи, земледелия, финансов, председателя Госбанка и т.д. Причем чуть позже, Наркомат тяжелой промышленности был разделен на 6 Наркоматов: топливной промышленности, электростанций, черной металлургии, цветной металлургии, химической промышленности и промышленных строительных материалов [100, с.120].

В начале 1941 года были созданы Наркомат резиновой промышленности и Наркомат станкостроения СССР [101].

Централизация управления в предвоенные годы требовала жестких мер в организации новых отраслевых органов управления. Для разгрузки Правительства СССР от оперативных вопросов в 1937 году при Совете Народных Комиссаров был учрежден Экономический Совет (ЭКОСО). Он состоял из председателя, который по должности являлся членом Правительства и членов ЭКОСО, соответственно это были представители СНК. В Экономический Совет также входили представители ВЦСПС (Всероссийского Центрального Совета профессиональных союзов).

Как показала жизнь, практической отдачи от данного учреждения было мало. В 1940 году оно перестало созываться, а 21 марта 1941 года вместо него было образовано Бюро СНК СССР. В отличие от СНК Постановления Бюро рассматривались не как постановления органа подчиненного СНК СССР, а как постановления Правительства СНК СССР [102, ст.41].

В эти сложные для советского государства и республики время, в целом перестройка государственного управления затронула также органы внутренних дел и государственной безопасности. В 1941 году из Наркомата внутренних дел СССР был выделен отдельно Наркомат государственной безопасности [103]. Соответственно в НКВД СССР было упразднено Главное управление государственной безопасности.

Одной из главных проблем в создании объединенных и разъединенных Наркоматов было то, что в соответствии с Конституцией СССР, Наркоматы действовали на основе полного единоначалия. В свое время в 1934 году коллегии в наркоматах были ликвидированы, что отрицательно повлияло на их деятельность. Это лишило наркома одной из важных преимуществ, возможности коллегиально обсуждать и решать основные вопросы руководства наркоматом и отраслью. Этот вопрос был наконец разрешен Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 13 марта 1938 года «Об образовании коллегий при наркоматах СССР [104, с.531].

В соответствии с данной нормой коллегии были восстановлены не только в Наркоматах СССР, но и союзных республиках. Необходимо отметить, что важным в органах исполнительной власти являлись контролирующие органы и

специальные инспекции. В соответствии с Конституцией, к ним относились: Комиссия советского контроля, Санитарный надзор, Государственная торговая инспекция, Государственная горно-техническая инспекция, Главэнерго, пожарный надзор, Государственная автомобильная инспекция, Всесоюзная ветеринарная инспекция и др. [105, с.64].

В свое время контролирующими функциями занимались ЦКК (Центральная Контрольная Комиссия)) и РКИ (Рабоче-Крестьянская Инспекция). Они были созданы в 1934 году, являлись независимыми и находились при Правительстве СССР. Комиссия советского контроля была актуальна на тот исторический период, прежде всего, ее задачей было обеспечение работоспособности Правительства, эффективного выполнения поставленных задач и оперативности проводимых мероприятий.

В 1938 году задачи вышеназванного органа были переданы Бюро комиссии советского контроля, которые были утверждены Постановлением СНК СССР 28 февраля 1938 года. В 1940 году Бюро комиссии советского контроля было преобразовано в Наркомат государственного контроля [106].

Необходимо упомянуть, что в предвоенные годы в 1938 году в стране был принят Закон о судостроительстве СССР и союзных республик. Хотя судебная система не входит в структуру исполнительной власти, но ее реформирование было важным для развития государства. Реформой занимался Наркомат юстиции СССР, основой судебной системы по-прежнему оставался народный судья [107, с.1]. Закон о судостроительстве СССР внес определенный вклад для развития судебной системы Казахстана и дальнейшего развития государственности.

К исполнительным органам власти относилась и правоохранительная система. В те годы ее функции выполняли советская милиция и прокуратура СССР. 20 июня 1933 года Постановлением ЦИК и СНК СССР была учреждена прокуратура СССР. В Постановлении четко прописывалось, что данный орган создается в целях укрепления социалистической законности и должной охраны общественной собственности по Союзу ССР от покушений со стороны противообщественных элементов. Далее в документе отмечалось: ЦИК и Правительство постановляют учредить прокуратуру Союза ССР, прокуратура осуществляет

надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР, союзных республик и местных органов власти – Конституции и постановлениям правительства Союза ССР [108, ст.239].

Следует отметить, что до 1936 года прокуратура союзных республик находилась в ведении Наркоматов юстиции. Позже, с образованием самостоятельного органа прокуратуры СССР, они перешли в подчинение Генеральному прокурору.

В предвоенные годы Советский Союз выделял значительные суммы на вооружение и оборону страны, например, в 1939 году СССР ассигновало на оборону 25,6% госбюджета, то в 1940 году – 32,6%, а в 1941 году уже 43,4% [109, с.65]. Но, тем не менее, вооруженные силы и морской флот не были готовы к отражению столь мощного противника, как нацистская Германия. В настоящее время прекратились дискуссии по вопросу: ожидала страна войны с Германией и готовилась ли ее руководство к ней, поскольку неопровержимые факты доказывают, что и партийное руководство и Правительство знали о неизбежности столкновения с нацистами, вопрос стоял лишь о сроках начала боевых действий.

Условия войны потребовали новых реформ в централизации и организации политического и военного управления страной. Начавшаяся война диктовала о реорганизации управления страной на военный лад. В результате Постановлением ЦК ВКП(б) и Президиума Верховного Совета и Совмина СССР от 30 июня 1941 года был образован Государственный Комитет Оборона (ГКО) [110, с.52]. В его полномочия входили: сосредоточение всей власти в стране; объединение усилий фронта и тыла страны; распоряжения и решения ГКО были обязательны для советских граждан, партийных и комсомольских организаций; члены ГКО являлись членами Политбюро ЦК ВКП(б) и занимали должности заместителя председателя СНК СССР или секретарей ЦК ВКП(б).

ГКО, СНК и ЦК ВКП(б) в своей деятельности объединялись персональным совмещением постов. Председателем ГКО был назначен И.В. Сталин, он одновременно являлся Секретарем ЦК ВКП(б) и Председателем СНК СССР. В итоге Государственный Комитет Оборона обладал высшей партийной и военной



инстанцией. 8 августа 1941 года Генеральный секретарь И. Сталин занял пост Верховного Главнокомандующего и возглавил Ставку Верховного Главнокомандования. Между этими двумя органами существовали различия, в частности, ГКО являлось высшей инстанцией осуществлявшей общее руководство вооруженной борьбой, а Ставка была исполнительным военным органом руководившая указаниями ГКО. Главной задачей ГКО была работа по развертыванию вооруженных сил, подготовки резервов, обеспечение армии снаряжением, продовольствием, медикаментами и т.д. ГКО также руководил мобилизацией экономики, организации военного хозяйства, принимал меры к увеличению военной техники, а также руководил обороной Москвы и Ленинграда. Каждый член ГКО отвечал за отдельный раздел работы, например, за снабжение армии отвечал А.И. Микоян, А.А. Андреев, Н.А. Косыгин; за производство боеприпасов – Н.А. Вознесенский и т.д. [111, с.66].

В крупных городах, находившихся в «театре» военных действий Указом Президиума Верховного Совета объявлялись на «Военном положении». Первый такой Указ вышел 22 июня 1941 года. Указ усиливал ответственность за любые правонарушения, объявлял трудовую повинность, изъятие транспорта и иного имущества для сил обороны, также регулировалось время работы учреждений, торговли, въезд и выезд из местности, рассмотрение большинства судебных дел в Военных Трибуналах по законам военного времени и т.д. [112, с.12].

Практически в период войны другие органы власти не функционировали. ГКО объединяло их функции, что давало возможность оперативно управлять обороной страны. За годы войны, как отмечал маршал Г.К. Жуков, Государственный Комитет Обороны издал свыше 10 000 Постановлений [113, с.315].

В то же время, следует отметить, что за годы Великой Отечественной войны состоялись 3 сессии Верховного Совета СССР – для подписания международных договоров и Конвенции. С 1944 года Верховный Совет стал функционировать регулярно [114, с.326-328].

ЦК и Совнарком СССР 30 июня 1941 года утвердили мобилизованный план народно-хозяйственного развития страны.

В данном документе большое внимание уделялось Казахстану для обеспечения боеприпасами и продовольствием страну и в особенности советско-германский фронт.

24 июня 1941 года был создан Совет по эвакуации Постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР 30 июня Постановлением СНК СССР создан Комитет по учету и распределению рабочей силы, в сентябре – Народный Комиссариат танковой промышленности, в ноябре – Народный Комиссариат минометного вооружения и т.д. [115, с.316].

В условиях военного времени Наркоматам Союза ССР для оперативного решения задач Постановлением СНК СССР от 1 июля 1941 года предоставлялось право распределять и перераспределять материальные ресурсы между предприятиями, учреждениями, стройками, производить затраты на восстановление разрушенных военными действиями предприятий и жилищ. В целом, расширение прав Наркоматам в условиях военного времени, давало им возможность своевременно решать военно-стратегические и оборонные задачи. Крупные предприятия, которые находились в центре военных действий, стали перевозить в восточные регионы страны. Например, промышленные предприятия Украины, Белоруссии, России и Прибалтики, которым угрожала оккупация, вывезены в Сибирь и Казахстан.

Многие Наркоматы направлялись в те регионы, где концентрировались основные предприятия их отрасли производства. Так, например, с 1942 года Народный Комиссариат угольной промышленности СССР находился в городе Караганде [116, с.69].

Военные действия, которые начались в 1941 году между СССР и Германией не затронули республиканского управления КазССР. Отдаленность территории от военных действий не распространяло Указ о военном положении ни на одну из областей Казахстана. Это означало, что практически все функции управления находились в руках гражданских, а не военных, как это было в прифронтовых зонах.

В условиях войны в июле 1941 года было создано Управление по эвакуации населения при СНК СССР. В его ведении находилось Бюро по эвакуации населения при СНК союзных и

автономных республик, Исполкомы местных Советов и широкая сеть эвакуунктов. Данное Управление и многочисленные сети эвакуунктов тесно сотрудничали с работой Совета по эвакуации и различных Комитетов союзных ГКО по эвакуации промышленности и материальных ресурсов [117, с.40].

Следует отметить, что с началом войны 22 июня 1941 года был издан Указ о мобилизации военнослужащих 1905-1918 гг. рождения и введении военного положения. Уже к 1 июля 1941 года по Союзу ССР было мобилизовано 5,5 млн. человек. Особое внимание уделялось мобилизации в армию коммунистов в качестве политработников высшего и старшего звена, членов военных Советов, военных комиссаров частей и соединений. На военную работу было направлено значительная часть опытных руководящих работников партии. На фронтах находилось около трети членов и кандидатов в члены ЦК Компартии, 120 секретарей союзных республик областных и краевых комитетов [118, с.113].

В результате эвакуации на территории Средней Азии, в частности Казахстана, прибыло множество предприятий и вместе с ними около 600 тысяч специалистов и их семей [119, с.411].

В период Великой Отечественной войны Верховный Совет КазССР собирался только один раз на сессию в апреле 1944 года. На ней были приняты «Закон об образовании союзно-республиканского Комиссариата обороны КазССР» и «Закон об образовании союзно-республиканского Народного Комиссариата иностранных дел» [120].

Все отраслевое управление, как и в предвоенные годы, сосредотачивались в руках Наркоматов КазССР. Если в предвоенные годы было 15 союзно-республиканских и 6 республиканских Наркоматов, то во время войны было создано союзно-республиканский Наркомат иностранных дел и республиканский Наркомат топливной промышленности. При СНК КазССР действовали Главное управление промышленных товаров, Главное дорожное управление, Управление по делам искусств, кинофикации, заповедников и охраны памятников страны, Полиграфия издательств, Лесов местного значения, По государственному обеспечению и бытовому устройству семей

военнослужащих и Хозяйственное управление, а также Бюро по учету и распределению рабочей силы [121, л.47].

В мае 1944 года дополнительно было создано Управление по архитектуре при СНК КазССР. После окончания войны в сентябре 1945 года ГКО и ряд Наркоматов военной промышленности было упразднено. СНК СССР был переименован в Совет Министров СССР, а СНК КазССР в Совет Министров КазССР. Произошло слияние ряда Министерств, создавались новые Министерства и были изданы новые Положения о министерствах и других органах государства [122, с.23].

После реорганизации осуществленной в Казахстане с 1947-1949 гг. в республике насчитывалось 21 союзно-республиканское Министерство [122, с.25]. Позже, реорганизации подверглись ряд Министерств, в частности, Министерство пищевой и вкусовой промышленности были объединены в Министерство пищевой промышленности; а Министерство легкой и текстильной промышленности в Министерство легкой промышленности КазССР.

Были проведены мероприятия на повышение культуры и уровня организационной деятельности министерств и центральных органов республики. В частности, существенное влияние на усиление коллегиальности в работе министерств и ведомств имело Постановление СНК КазССР «О серьезных недостатках в работе коллегий министерств и управлений при Совете Министров Казахской ССР» [123, с.66].

В Постановлении был дан ряд принципиальных предписаний по организации работы коллегии министерств и других республиканских государственных органов. В целях внедрения и усиления планомерности в работе коллегии было признано необходимым проводить заседания Коллегии Министерств и Управлений при Совете Министров КазССР не реже одного раза в декаду в точно определенный день. Причем всем правительственным учреждениям, государственным органам и общественным организациям запрещалось проводить в эти дни какие-то другие мероприятия. Правительство республики предложило уделять наибольшее внимание проверке Директив партии и Правительства вышестоящих органов, а также

собственных решений и приказов. Принять меры по повышению роли и ответственности членов Коллегии, предполагалось закрепить за каждым из них определенный участок работы [123, с.67].

При Совете Министров КазССР было образовано в 1948 году Главное Управление по сельскому и колхозному строительству. Было также создано Переселенческое Управление предназначенное для руководства заселением малоосвоенных территорий районов. В этом же году при Совете Министров республики было организовано Управление по транспортному освоению малых рек. Окончание войны дало возможность многим предприятиям ранее оккупированных территорий вернуться на прежнее место. Необходимо отметить, что война, принесящая многомиллионные жертвы и невосполнимые утраты каждой советской семье, о которых помнили, и будут еще помнить будущие поколения, тем не менее, имела и другую сторону. В союзных республиках, таких как Казахстан, высококлассные специалисты Украины, Белоруссии, России и Прибалтики помогли поднять национальные кадры для работы на предприятиях горной, машинно-строительной, нефтедобывающей, легкой и др. отраслях промышленности. За время войны были подготовлены специалисты не только рабочих профессий, но и управленческие кадры. Научно-исследовательские институты, Академия Наук СССР, столичные вузы Москвы и Ленинграда, и их ученые, эвакуированные в республику, оставили нам свои научные школы. Их ученики впоследствии возглавят университеты, институты, научно-исследовательские учреждения, станут ведущими учеными Казахстана и создадут свою казахстанскую науку широко известную в мировом сообществе. На культурную жизнь республики позитивно повлияла эвакуация культурных учреждений, театров и видных деятелей искусства из соседних республик Союза ССР.

То, что касается Министерств и Ведомств, то они также получили большой опыт работы по управлению теми или иными отраслями промышленности от видных высококвалифицированных управленцев направленных в Казахстан во время войны.

Для советского Казахстана все то ценное, что мы накопили за период своей истории, необходимо сохранить и приумножить, поскольку оно взаимно обогащает наши народы, а вместе с ним сближает наши государства.

После смерти «вождя народов» Сталина в марте 1953 года в Казахстане, как и в других союзных республиках, начались реформы, направленные на десталинизацию и либерализацию режима. Пришедший к верховной власти Н.С. Хрущев, в марте 1958 года начал проводить реорганизацию системы власти и управления. Прежде всего, главной его целью была децентрализация системы государственного управления, которая сосредотачивалась в Москве в руках Компартии и всей бюрократической элиты.

В Казахстане была расширена компетенция республиканского руководства, в частности, Совет Министров КазССР мог утверждать планы производства и распределения промышленной продукции; распределять фондируемую продукцию вырабатываемую этими предприятиями на нужды республики; определять порядок титульных списков капитального строительства по объектам республиканского значения до 50 млн. руб.; утверждать штаты и структуру административно-управленческого персонала Министерств и Ведомств; должностных окладов; оставлять в своем распоряжении от 25-50% продтоваров вырабатываемых сверх плана республики; определять доходы и расходы по республиканским местным бюджетам; направлять полученные сверх плана доходы на жилищное и коммунальное хозяйство; распределение финансирования на содержание органов государственного управления союзной республики. Также разрешалось покрывать недостатки собственных оборотных средств из предприятий и организаций союзно-республиканского значения и внутренних ресурсов; разрешалось отводить земли для государственных и общественных надобностей из Гослесфонда; утверждать в планах показателей по здравоохранению, просвещению, культуре, социальному обеспечению, коммунальному хозяйству. Благодаря расширению бюджетных прав в 1957 году для предприятий различных отраслей и промышленности недостаток бюджета был

покрыт за счет других ведомств на сумму 380 млн. рублей, а в 1958 году - на пол миллиарда рублей [124, с.32].

В Казахстане в результате децентрализации союзных министерств и ведомств за 1954-1957 гг. было передано 144 крупных промышленных предприятия. Это потребовало преобразования ряда общесоюзных министерств в союзно-республиканские. Так, например, В Казахстане было образовано Министерство цветной металлургии, Министерство строительства предприятий металлургии и химической промышленности, городского и сельского строительства [125, с.137].

Надо сказать, что государственное управление Казахской ССР промышленностью и сельским хозяйством конца 50-х вплоть до середины 60-х годов XX века более детально будет рассмотрено в следующем параграфе.

В результате серьезных просчетов в политической и экономической жизни страны в 1964 году Н. Хрущев был снят с поста Главы государства, первым секретарем ЦК КПСС стал Л. Брежнев, председателем Совета Министров СССР – А. Косыгин.

Следует отметить, что все те реформы, которые проводил Хрущев в области управления экономикой, были свернуты. Министерства и предприятия союзных республик вновь были возвращены под центральное руководство. В 1965 году с проведением новой административной централизацией, упразднением совнархозов и восстановлением центральных промышленных министерств, в Союзе ССР были созданы крупные Государственные Комитеты: Госкомцен, Госснаб, Госкомитет по науке и техники [126, с.434].

Приход Брежнева к власти характеризуется не только сворачиванием либеральных реформ Хрущева, но и усилением ослабленных за время «хрущевской оттепели» партийных номенклатур, идеологического влияния на граждан страны, а также жесткого нормирования и централизации всей экономики в руках Политбюро. В то же время, нельзя не скрывать, что брежневским руководством не делались попытки модернизации экономики на тот период. Но плановый характер, жесткие номенклатурные установки, партийный контроль, отсутствие

личной заинтересованности не дали положительных результатов этим попыткам.

Как отмечают российские ученые, процесс формирования номенклатурной системы вело к утере элитного статуса Компартии, формально она остается стержнем политической системы, но прежние важные вопросы государства решаются узким кругом лиц. В тоже время, ряды КПСС стремительно росли и к апрелю 1980 года достигло 18 млн. коммунистов. Вследствие этого, реальная власть сосредотачивалась в партийных исполнительных органах – парткомах, секретариатах, бюро и т.д., в них находилось примерно 500 тыс. человек. Они снижали былое значение членства партии, отстраняли от управления государством простых и честных коммунистов [127, с.751].

Конституция СССР 1977 года была повторением сталинской Конституции с некоторыми поправками, что в СССР построено развитое социалистическое общество. Она также сохранила все принципиальные вопросы Конституции 1936 года, и наконец, знаменитая 6 статья дала юридическое обоснование официальной монополии КПСС на политическую власть в стране. В статье отмечалось, что «Компартия является руководящей и направляющей силой, ядром её политической системы» [127, с.752].

После начала войны в Афганистане в 1979 году и значительных трат на ВПК (Военно-промышленный комплекс), который «съедал» 20-25% валового национального продукта, страна дальше увеличивала фонды на вооружение, подтачивая и без того слабую экономику СССР. Государство держалось за счет продажи сырья, нефти, газа, хлопка, калийных удобрений и т.д. Временное повышение цен на нефть на мировом рынке в 20 раз, дала возможность Правительству начать крупные программы в Западной Сибири, построить заводы ВАЗ, КАМАЗ и ряд нефтехимических предприятий. Однако падение цен на нефть моментально отразилось на экономике страны, что привело к снижению уровня жизни населения [127, с.760-761].

Генеральный секретарь Л. Брежнев умер в ноябре 1982 года, его преемником был назначен Ю. Андропов. В феврале 1984 года после смерти Андропова его заменяет К. Черненко, и примерно



через год в марте 1985 года на пост Генерального секретаря приходит М.С. Горбачев [126, с.484].

Эпоха Горбачева была завершающей в существовании супердержавы Советского Союза, но, тем не менее, он пытался сохранить распадавшееся государство и ее экономику путем введения ряда реформ и преобразований.

Главными идеями конца 80-х годов была «гласность» и «перестройка». Руководством страны были реабилитированы ранее запрещенные авторы и поэты, что значительно повлияло на морально-политическую обстановку в стране. Также был открыт путь к кооперативному движению и внедрению рыночных отношений. В стране произошла реорганизация министерств и некоторых органов управления промышленностью, где в течение 6 лет было сокращено около 1 млн. служащих [126, с.505].

В то же время, развитие кооперативного сектора шло не так успешно, поскольку высокое налогообложение не давало желающим быстро и бесперпятственно открыть свое дело. Оно достигало 65%, только в 1988 году было снижено до приемлемого уровня. Кооперативному движению мешали партийная номенклатура и местные органы власти и управления, жившие за счет государства, и завидовавшие новому слою предпринимателей.

В сельской местности было начато арендное движение. Условия аренды, который по договору должен был заключаться сроком на 50 лет, а также помощь государства ссудами, всячески тормозились, как властями, так и самим населением, видевшим в арендаторах «новых кулаков». Это говорило о том, что изначально советские люди психологически не были готовы к горбачевским реформам, поэтому всячески препятствовали их проведению.

Произошли массовые чистки в Центральной Коммунистической партии, главный вопрос стоял в обновлении поколения, который должен был стать реализатором новых реформ. В результате, за небольшой период, обновление партийных органов вплоть до ЦК КПСС составило 85%. Как отмечает Верт Н., даже в годы репрессий и массовых чисток не могли сравниться с такими показателями [126, с.510].

Надо признать, что горбачевские реформы были запаздальными для страны. Его замысел осуществлять преобразования, одновременно сохраняя монополию коммунистической партии и единство СССР, - потерпели крах.

Вышеизложенное свидетельствует, что только после принятия Конституций СССР 1936 года и КазССР 1937 года система органов власти Советского государства более упорядочилась. Высшим органом стал Верховный Совет СССР, постоянно действующим органом Президиум, исполнительным органом власти – СНК. При всем внешнем демократизме сталинской Конституции, на деле ни о какой политической и гражданской свободе в стране говорить было невозможно. СНК из ранее полновластного органа исполнительной власти имевшим прерогативы издавать Законы, стал простым исполнительным органом и даже орудием в руках Компартии. Эти факторы свидетельствуют об окончательном укреплении в СССР и КазССР командно-административной системы управления.

В тоже время, в некоторые годы министерства то объединялись, то вновь разъединялись, что вело к дестабилизации экономики и всего народного хозяйства. Это мы наблюдали в послевоенный период, в период «хрущевской оттепели» и т.д.

Тем не менее, хотелось отметить, что Казахстан получил статус союзной республики, что было немаловажным для дальнейшего развития государственности. При всей ограниченности ее прав и возможностей, казахский народ обрел свою территорию, границы, органы власти и управления.

## **2.2 Совнархозы - как альтернативная модель управления экономикой советского государства**

Одним из значительных и переломных моментов в истории эволюции исполнительной власти в Казахстане были 1957-1965 годы. Этот отрезок времени, как известно, пришелся на период «Хрущевской оттепели», которая значительным образом сказалось на управлении не только республики, но и всего Союза ССР. Хрущев и его соратники пытались скорейшим образом избавиться от последствий тоталитарного режима и его административно-властного управления страной.

В 1961 году на XXII съезде была принята новая Программа КПСС, в которой предполагалось в течение 20 лет полностью изменить облик Советского государства и национальных республик. Это касалось, прежде всего, стиранием национальных различий, а также слиянием границ между республиками. По сути, ставилась задача о реализации принципов коммунистического общества, то есть через два десятка лет советский народ должен был переступить социалистический рубеж и прийти к ее окончательной цели - коммунизму. Заявления Хрущева Н.С. были особенно не уместны в тот период, когда экономика СССР находилась в сложном положении и требовала кардинальной модернизации, а сельское хозяйство было не настолько крепким и механизированным, чтобы стабильно и бесперебойно обеспечивать страну продовольствием. Как известно из теоретических источников марксизма-ленинизма, основой коммунистического общества должно было стать высокое благосостояние населения, основанное на мощной экономической платформе государства. Даже ярые партийцы не осмелились бы на официальном уровне публично огласить такие волюнтаристические задачи, как это сделал Глава государства.

Поэтому не случайно, реформы Хрущева с короткими сроками поднятия экономики, резкими изменениями в системе государственного управления и т.д., вызвали недовольство и оппозицию в высших партийных кругах и бюрократической элите. Первыми шагами, предпринятыми новым Генсеком, была ликвидация наиболее крупных лидеров оппозиции, поддерживавших сталинские методы управления страной - Г.М.

Маленкова, Л.М. Кагановича, В.М. Молотова. Вместо них были избраны верные ему люди. Снятые с постов партийные лидеры были объявлены антипартийной группой. Им инкриминировалось попытка срыва реорганизации управления промышленностью, сопротивление создания совнархозов в экономических районах и др. реформ, которые были одобрены партией и народом. Постановлением Пленума ЦК КПСС от 29 июня 1957 года, вышеперечисленные советские руководители были выведены из ЦК КПСС [128, с.1].

Реальные изменения в стране и в союзных республиках начались с 1957 года. Прежний централизованный аппарат с увеличивающейся из года в год огромной бюрократической машиной, на содержание которой тратилась немалая доля бюджета страны, привела к идее приблизить систему управления непосредственно к промышленному производству. Партийное руководство во главе Н. Хрущевым предлагает новый план построения системы управления по территориальному принципу экономических районов - введением института Совета народного хозяйства – совнархозов, которые должны были стать альтернативой централизованной системы управления промышленностью и сельским хозяйством советского государства.

В 1957 году на основании решения Пленума ЦК КПСС от 10 мая, в стране был принят Закон «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством». В законе отмечалось, что имея в стране свыше 200 тысяч промышленных предприятий и 100 тысяч строек, невозможно эффективно управлять ими несколькими министерствами и ведомствами. Поэтому делался вывод, что пришло время рационального управления промышленностью и стройками, для этого перенести их управление в экономические административные районы, расширив при этом права союзных республик [129, с.286].

Немаловажную роль для республиканской партийной организации и правительства Казахской ССР сыграло Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1958 года, где четко указывалось, «...в республиках принять меры по сокращению и усовершенствованию аппарата

управления, привлекая к разработке и осуществлению этих мер, широкие массы рабочих, колхозников, инженерно-технических работников и служащих» [130, с.53].

Принятая программа партии позитивно оценивала перспективы совнархозов, указывая, что они отвечают современным требованиям развития экономики страны. Созданием и развитием совнархозов страна могла решить вопросы модернизации аппарата управления, а во вторых открывала возможности выявить наружу инициативу масс, снизить стоимость конечного продукта, совершенствовать технологические процессы производства и личную заинтересованность рабочих в своем конечном труде.

Первоначально в крупных субъектах Союза ССР, учитывая их территорию и население, были образованы экономические административные районы. Так, например, в Российской Федерации – 70, в Украинской ССР – 11, в Казахской ССР – 9, в Узбекской ССР – 4, а в остальных союзных республиках по одному [129, с.286].

Активно развивая свой экономический административный район, каждый совнархоз был обязан сочетать его со специализацией районов в масштабе страны. В этот период был принят семилетний план развития народного хозяйства. Основная идея семилетки заключалась в ускоренном развитии народного хозяйства по пути к строительству коммунизма, дальнейшем соревновании между социалистической и капиталистической экономикой, где благодаря таким новациям как совнархозы, децентрализация управления и др., должны были дать преимущество Союзу ССР и всему социалистическому лагерю.

Уже осенью 1957 года руководители союзных республик докладывали о результатах начатой масштабной работы. В частности, председатель Совета министров КазССР Д.А. Кунаев в статье «Совет Министров республики и совнархозы», напечатанной в газете «Известия» 13 октября отмечал, что создание совнархозов в республике идет полным ходом и в ходе работы рождается много нового полезного опыта для дальнейшего строительства социализма. Особо Д. Кунаев отметил Карагандинский экономический район, Восточно-Казахстанский, Алтайский край. По его данным,

промышленность Казахстана с введением совнархозов выпустила продукцию почти на 14 млрд. рублей, в целом, план перевыполнили 6 из 9 совнархозов. Идет активная перестройка различных промышленных предприятий, которая осуществляется при полном содействии ЦК Компартии и Совета Министров Казахской ССР. В тоже время, он указал на такие недостатки, как слабость кооперирования, недостаточность квалифицированных кадров, недостаточную связь научных учреждений с экономическими районами и т.д. [131, с.2].

Мы согласны сопределиением С.Ш.Мухамеджановой, что совнархозы это республиканские территориальные многоотраслевые коллегиальные ведомства Совета министров Казахской ССР. Они являются органами руководства промышленностью и строительством экономических административных районов существовавших в Казахстане с 1957-1965 гг. Ученый верно определил статус нового органа управления страны и отметил его двойственность, которая была характерна совнархозу в системе управления - это единоначалие и коллегиальность. Совнархоз как учреждение входил в состав министерств республики, однако в отличие от министерств являлся разновидностью ведомства Совета министров КазССР [98, с.196].

Необходимо отметить, что хотя совнархозы полностью были наделены финансово-хозяйственными компетенциями, бюджетом, административным аппаратом и т.д., их законодательный статус в системе центрального управления страны не был до конца определен. Причина такого двойственного положения, на наш взгляд заключалось в том, что их деятельность была краткосрочной, как и само правление Хрущева. Совнархозы, как его «детище» в системе управления страной, были ликвидированы вместе с уходом его с поста Генерального Секретаря. Хотя отметим, что совнархозы прочно входили в систему органов управления государством, поскольку имели все атрибуты исполнительно-распорядительной структуры власти.

Главная идея нового партийного руководства была децентрализация управления промышленностью и сельским хозяйством, и вообще, всей экономикой страны, которая долгие

годы существовала при сталинском административно-командном управлении. Кроме этого, реформы Хрущева были ударом по оппозиции, находившейся среди членов Политбюро, которые цеплялись за старые проверенные методы руководства страной. Проведению реформ также препятствовал неравномерный уровень развития союзных республик в промышленности, в сельском хозяйстве, наличие природных ресурсов и т.д. Поэтому создавая совнархозы, стал учитываться фактор для более или менее равномерного развития регионов страны, что являлось позитивным началом преобразований Хрущева.

Надо отметить, что после образования совнархозов были упразднены следующие общесоюзные министерства: автомобильной промышленности, машиностроения, приборостроения и средств автоматизации, станкостроения и машиностроения, транспортного машиностроения, тяжелого машиностроения, электро-технической промышленности, строительства предприятий нефтяной промышленности, тракторного и сельскохозяйственного машиностроения и т.д. Кроме того, были упразднены союзно-республиканские министерства: бумажной и деревообрабатывающей промышленности, городского и сельского строительства, легкой промышленности, лесной промышленности, нефтяной промышленности, промышленности мясных и молочных продуктов, промышленности продовольственных товаров и строительных материалов, рыбной промышленности, строительства предприятий металлургической и химической промышленности, строительства предприятий угольной промышленности, угольной промышленности, цветной и черной металлургии [97, с.75].

Указом Президиума Верховного Совета в декабре 1957 года были упразднены еще 4 общесоюзных министерства: авиационный, оборонный, радиотехнической и судостроительной промышленности [132]. В этом же году общесоюзные министерства геологии и охраны недр СССР были рассредоточено в геологических управлениях совнархозов республик [133, с.743]. Чуть позже, в июне 1958 года было ликвидировано министерство химической промышленности [134, ст.233].

Как отмечает С.З. Зиманов, по мере ликвидации министерств и перехода предприятий союзного и союзно-республиканского значения совнархозам, в их ведение перешли 805 крупных промышленных предприятий и 95 строительных трестов, объем валовой продукции которых составлял 20 млрд. рублей. Только в Карагандинском совнархозе, пишет академик, было создано 6 производственных управлений, осуществлявших управление 607 предприятиями 16 отраслей промышленности и строительства, находившихся на территории Карагандинской, Павлодарской и Акмолинской областей, а также угольной промышленности, химической, черной и цветной металлургии и 13 функциональных отделов и управлений [116, с.232].

К сказанному добавим, что Постановлением Совета Министров СССР за №370 от 10 июня 1957 года Карагандинскому экономическому району перешли такие промышленные предприятия, как Джезказганский, Балхашский и Карсакпайский медеплавильные заводы, Комбинат «Карагандауголь», Павлодарский нефтеперерабатывающий завод, Павлодарский алюминиевый завод, Трест «Каззолото», Трест «Майкаинзолото», Акчатауское, Джезказганское, Джездинское и Кайрактинское рудоуправление, Балхашский и Павлодарский рыбзаводы, а также ряд учебных технических вузов и техникумов и т.д. [135, л.12].

Компетенция совнархозов была определена в Положении «О Совете народного хозяйства экономического административного района» [136, ст.12]. На Карагандинский совнархоз были поставлены задачи оперативного и своевременного проведения подведомственными предприятиями и стройками, обеспечение выполнения семилетнего народно-хозяйственного плана, рационального использования природных ресурсов и максимальной экономии сырья. Основными целями являлось повышение технического уровня отраслей промышленности и строительства, всемерное улучшение технологий производства, механизации, автоматизации, а также распространение передового опыта.

Карагандинский совнархоз с момента образования до 1960 года находился в ведении Совета Министров КазССР, а после организации в 1960 году Казахского республиканского Совета



народного хозяйства, он перешел в его подчинение. В 1961 году с образованием Целинного совнархоза, предприятия и организации Акмолинской области были переданы в их введение. В марте 1963 года он становится союзно-республиканским органом в связи с образованием в ноябре 1962 года Совета народного хозяйства Совета Министров СССР, которому стали подчиняться республиканские совнархозы, то есть по Союзу началось укрупнение экономических районов. В 1957 году была утверждена структура организации аппарата совнархоза, которая в принципе была единообразной на всей территории Советского государства [137, л.2-3].

По мере развития совнархозов количество отделов и управлений подвергалась постоянным изменениям. На примере Карагандинского совнархоза можно проследить, как изменялась структура данного органа. Изначально Карагандинский совнархоз состоял из следующих функциональных подразделений: руководства, производственно-технического отдела, планово-экономического отдела, отдела капитального строительства, отдела главного механика и энергетика, отдела рабочих, руководящих кадров и учебного заведения, отдела труда зарплаты, транспортного отдела, финансового и хозяйственного отделов, центральной бухгалтерии, административно-хозяйственного отдела. Распоряжением №106 Совета народного хозяйства в соответствии с Постановлением Совмина КазССР от 22 октября 1957 года, в совнархозе был создан отдел по технике безопасности в составе 10 человек [138, л.203].

Позже, 21 апреля 1958 года Распоряжением Совмина КазССР были внесены частичные изменения в структуру Карагандинского совнархоза [139, л.176-177]. В частности, были расширены функции производственно-технического и планово-экономического отделов, которые стали именоваться управлениями. На базе транспортного отдела было организовано управление автомобильного и железнодорожного транспорта [140, л.48]. Можно сказать, что в 1958 году по сравнению с предыдущим 1957 годом структура Карагандинского совнархоза расширилась за счет укрупнения новыми предприятиями и учреждениями народно-хозяйственного района.

Следует отметить, что изменение штата и структуры аппарата менялось довольно часто. Это обосновывалось тем, что созданное в срочном порядке совнархозы с роспуском союзных министерств и передачи их союзным республикам с многочисленными предприятиями, объединениями и отраслями промышленности, упорядочивались по мере становления совнархозов. В тоже время, происходила передача различных трестов и крупных объединений в отраслевые министерства, которые приносили большую пользу республике и всей стране.

Например, с целью улучшения геологоразведочной службы республики Постановлением Совета Министров КазССР, Трест «Казахуглегеология» из Карагандинского совнархоза был передан Министерству геологии и охраны окружающей среды [141, л.10]. Постановлением № 854 ЦК Компартии Казахской ССР и Совета Министров 15 ноября 1962 года из состава Карагандинского совнархоза в ведение Министерства строительства КазССР были переданы Комбинат «Карагандашахтострой», Трест «Казметаллургстрой», а также Управление строительства и Управление промстройматериалов [142, л.1]. Постановлением партии и Правительства КазССР от 14 ноября 1962 года за №861, для укрепления энергетики и электрификации в ведение министерства энергетики Казахской ССР было передано Управление «Карагандаэнерго» со всеми входящими в него предприятиями и организациями [143, л.1].

Необходимо иметь в виду, что управление совнархозами осуществлялось небольшим кругом лиц, не более полтора десятка человек. Самое главное, что руководители совнархозов не имели право работать на других должностях, все они в целом составляли Совет, где решения принимались коллегиально.

Как отмечают ряд советских ученых, система управления совнархозов представляла собой структуру схожую с любым государственным учреждением. Прежде всего, они были построены на основе единоначалия и полной ответственности руководителя за подчиненных ему государственных служащих и должностных лиц. Совнархоз возглавлялся председателем, который по статусу приравнялся к министру КазССР, и его заместителями. В аппарат совнархозов входили отделы и различные структурные подразделения с работающими в них

госслужащими. Основным структурным подразделением совнархоза, как государственного учреждения, был функциональный отдел. Он отличался тем, что эти отделы, как и функциональные звенья многих других частей государственного аппарата, не могли руководить низовыми звеньями «через голову» управлений. Причем количество отделов не зависело от характера отраслей промышленности, поскольку они были построены не по отраслевому, а по функциональному принципу [144, с.55-56].

Например, если каждый год в структуре совнархозов происходили изменения и корректировки, то с 1963-1965 гг. штатное расписание оставалось стабильным без изменений, поскольку 21 июня 1962 года была утверждена новая структура центрального аппарата Совета народного хозяйства. Основной ее задачей было уменьшение структурных отделов и улучшение качества и эффективности работы оставшихся подразделений [143, л.8]. Причем характерным являлось то, что в штатную структуру совнархозов с 1965 года добавились такие отделы, как отдел новой техники, отдел рационализации и изобретательства. Он состоял он всего из 11 отделов, что говорит о том, что система управления стабилизировалась, упорядочилась и приняла свой рабочий вид [143, л.9].

Как мы уже отмечали, руководство совнархозов создавались в небольшом составе, однако позже, его состав пополнился руководителями крупных предприятий подчиненных совнархозам. Получалось так, что в отличие от министерств, совнархозы были коллегиальными органами и аппарат совнархозов строился по отраслевому принципу. Исходя из этого, ряд советских ученых считали, что совнархоз и отраслевое управление составляют не одно, а два самостоятельных звена управления. Суть ее заключалась в том, что совнархоз и отраслевое управление созданы на основе различных организационных принципах. Например, совнархозы на основе коллегиальности, а отраслевое управление на принципе единоначалия [144, с.68].

В Южном Казахстане в 1959 году совнархоз упразднил трехзвенную систему управления: предприятие - отраслевое управление трест - Совет народного хозяйства, осталось

предприятие и совнархоз. Совнархоз стал руководить непосредственно предприятиями без промежуточных звеньев [144, с.76]. Это, несомненно, дало положительный эффект производительности труда, качеству и количеству выпускаемой продукции.

К сожалению, ликвидация отраслевых управлений в отраслевые отделы, хорошо зарекомендовавшие себя в ряде союзных республик, не был распространен на всей территории Союза ССР. Причин для этого было много, но главное, что совнархозы, создаваясь в сложное для страны кризисное время, в столь короткие сроки при нехватке материально-технических средств, финансов, квалифицированных рабочих. В то же время, они показали, что данный орган управления приживается, и мало того, развивается внутри себя, создавая новые формы и методы управления.

Правительство КазССР в деятельности совнархозов поддерживала развитие специализации и кооперации, а также комбинирование родственных предприятий, считая одним из важных условий в развитии технологий прогресса и рационализации труда. Такая установка в совнархозах отразилась созданием отраслевых производственных объединений, которые давали большой эффект в производительности труда, экономии сырья и объемом выпускаемой продукции. С внедрением новых форм организации в совнархозах республики сократилась бумажная волокита и бюрократическая переписка. Например, как писали ученые, в республике приток справок и отчетов идущих из предприятий уменьшился на 25-30%, улучшились количественные и качественные показатели работы промышленности районов... [144, с.76].

Следует отметить, что совнархозы уделяли особое внимание вопросам рационализации, изобретательства и механизации труда, применения новых технологий используя опыт зарубежных предприятий и заводов. Например, техническое управление готовило планы по рационализаторству в различных отраслях промышленности. Данные документы тщательно рассматривались и обсуждались на производственных предприятиях. Руководство совнархозов, учитывая высокий уровень развития промышленности зарубежных государств,

планировали на каждый год закупку новой техники и технологий производства. Кроме этого, в план совнархозов входили заграникомандировки специалистов для повышения квалификации, перенятия опыта и обмена информацией. Разумеется, все, что касалось зарубежных поездок и внедряемых в производство новых технологий, жестко контролировалось и внедрялось с разрешения органов госбезопасности.

Как характерно любому органу исполнительной власти, совнархозы издавали свои правовые и нормативные акты. В Положении 1957 года «О Совете народного хозяйства экономического административного района» отмечается, что Совет народного хозяйства административного района и республиканский Совет народного хозяйства в соответствии со своими полномочиями издают постановления и распоряжения на основе и во исполнение законов СССР и союзной республики, а также постановления и распоряжения Совета министров СССР и Совета Министров республики. В положении далее отмечается, что республиканский Совет народного хозяйства может приостанавливать постановления и распоряжения Совета народного хозяйства экономических административных районов. Постановления и распоряжения Совета народного хозяйства могут быть отменены Советом министров союзной республики. Совет министров республики может приостановить постановления и распоряжения совнархозов [145, ст.248].

Надо сказать, что органы власти поддерживали инициативу общественных организаций в работе совнархозов, например, в Постановлении Совета министров РСФСР от 22 апреля 1958 года «Об участии профсоюзных органов в обсуждении вопросов производства, труда и быта в советских и хозяйственных органах» отмечалось, что участие профсоюзов важно при планировании и организации производства, культурно-бытовых условий рабочих, заработной платы. Данные вопросы необходимо рассматривать с представителями профсоюзов и другими общественными организациями, которым также мог быть Ленинский коммунистический союз молодежи (ЛКСМ). Для укрепления совнархозов Правительство республики совместно с общественностью, партийными и советскими учреждениями стали проводить слеты передовиков производства и ударников

коммунистического труда, оказавших большой эффект на производительность труда. К данным мероприятиям в 1957 году по решению декабрьского Пленума ЦК КПСС были привлечены и профсоюзные организации. 15 июля 1958 года Президиум Верховного Совета СССР утвердил новое Положение о правах фабричного, заводского, местного комитетов профессионального Союза [146, с.609]. Как видно, сфера деятельности профсоюзов в работе совнархозов значительно расширилась.

Летом в июле 1958 года Совет министров СССР и ВЦСПС (Всероссийский центральный союз профсоюзов) утвердили Положение о постоянно действующем Советании на промышленном предприятии, стройке, Машинно-тракторных и Ремонтно-технических станций [147, с.1]. В результате в 1958 году в Казахстане были организованы свыше ста шестидесяти обще заводских и более ста цеховых производственных Советания [148, с.142].

Необходимо отметить, что привлечение рабочих, служащих, тружеников села к управлению производством дали свои результаты. Они во многом помогли совнархозам в увеличении производительности труда и снижения себестоимости продукции.

Такие совместные акты принимались, и важной их частью была не норма права, сколько ее политическая и воспитательная часть. Это привлечение общественности к реализации реформ нового руководства ЦК КПСС в виде совнархозов, а также молодежи в лице комсомольских организаций, пропаганды партийных идей в реформировании экономики в интересах увеличения благосостояния советского общества.

Как известно, в период либерализации политической системы и экономики республики, которые мы именуем «хрущевской оттепелью», большую роль сыграла инициатива простого народа – трудящихся масс. Поэтому многие свои реформы Хрущев, зная о недостатках средств, сжатых сроках, возлагал именно на сознательность общественности, которое долгое время находилось под тотальным контролем сталинского режима. Особая роль отводилась Советам депутатов трудящихся, развивающим в стране демократические принципы управления. Данные процессы не обошли и совнархозы.

Одной из таких форм были Техничко-экономические советы (ТЭС) созданные при совнархозах. Задачи ТЭС заключались в том, что советы и работающие ее члены в органах государственного управления находились в курсе дел, которые решал совнархоз. Они получали навыки в организационно-хозяйственной работы, и не отрываясь от своей производственной деятельности, обеспечивали живую связь руководствуемого органа с производством [144, с.135].

Реорганизация промышленности в стране, создание новых органов помогла привлечь широкие слои общества в управление учреждениями и предприятиями. Техничко-экономический совет, как показала практика, сыграли значительную роль в развитии совнархозов. Например, газета «Известие» 25 июня 1959 года опубликовала выступление на июньском Пленуме ЦК КПСС председателя Свердловского совнархоза Степанова А.С. Он высоко оценил деятельность ТЭС и указал, что с его помощью в подведомственном ему совнархозе разработан семилетний план механизации и автоматизации производственных процессов. Причем в этом процессе приняли активное участие коллективы предприятий,строек и институтов [144, с.137].

Техничко-экономический совет как общественная организация давала совнархозам неиссякаемую творческую инициативу новаторов производства, научное обоснование и результаты последних исследований научно-исследовательских институтов. Ветераны производства делились своим опытом и знаниями в совершенствовании производительности труда и производственных процессов.

Самое интересное, что ТЭС при совнархозах и его коллектив могли даже не работать в данном совнархозе, само участие в ТЭС являлось добровольным и безвозмездным, как например, добровольно-народные дружины (ДНД), оперативно-комсомольские дружины и т.д. В то же время, при принятии серьезных решений совнархозом, они приглашались и имели совещательный голос. В Директиве ЦК КПСС по хозяйственным вопросам 1957 года отмечается, что Техничко-экономический совет является коллегиальным совещательным учреждением, действующим при государственных органах. Он в корне отличается от Коллегии министерств и не имеет полномочий

осуществлять проверку исполнения решений, подбор кадров и т.д. ТЭС избирал ученого секретаря и несколько других лиц, которые находились в штате совнархоза, и подчинялись его руководству. Численный состав ТЭС мог варьироваться от ста до несколько сот человек. В основном это были представители научных организаций, представители партийных и профсоюзных организаций, инженерно-технические работники, новаторы и трудовики производства. Все председатели были рекомендованы коллективами предприятий, организаций, вузами. Поскольку ТЭС был коллегиальным органом, высшим его органом являлся Пленум, который собирался несколько раз в год. Председателем ТЭС мог быть избран председатель совнархоза. ТЭС имел постоянные комиссии, которые занимались различными отраслями промышленности. Пленум ТЭС избирал президиум из небольшого числа: председателя, заместителя и руководителей секции. Президиум подготавливал заседание Пленумов, осуществлял контроль над исполнением принятых пленумов решений, т.е. он являлся контролирующим и организационным органом [144, с.137].

Например, Техничко-экономический совет Карагандинского совнархоза также содействовал инновации и модернизации производства, он делился на секции, состав которых утверждался Президиумом. В частности, к ним относились секции: угольной промышленности, черной металлургии и химии, цветной металлургии, машиностроения, строительных материалов и стройиндустрии, энергетики, легкой и пищевой промышленности, ремонта и наладки оборудования, автотранспорта и дорожного хозяйства, промышленного и железнодорожного транспорта и планирования перевозок, сельскохозяйственная секция, секция координации научно-исследовательских и проектно-конструкторской деятельности, группа по зарубежным командировкам [149, л.151-155].

Надо отметить, что реформы, проводимые в области управления хозяйственной жизни страны, расширили права предприятий путем введения в их деятельность хозяйственного расчета, а также распределения получаемой прибыли. Вводимый в совнархозы хозрасчет, давал возможность образовывать фонды для материального стимулирования и поощрения наиболее



активных работников, чтобы каждый работник был заинтересован в конечном результате своего труда, и в успехах всего коллектива не только количеством выпускаемой продукции, но и ее качеством. Это, на наш взгляд, делало производство рентабельным, а продукцию - высококачественной и востребованной.

В связи с большими изменениями в республике и передаче управления строительством совнархозам, им в помощь Верховным Советом КазССР было создано Министерство строительства. Правительство республики, Совет Министров, партийные органы оказывали серьезную поддержку в налаживании ранее не виданной масштабной работы. В 1960 году республиканские Советы народного хозяйства были созданы также в РСФСР и Украине. Они координировали деятельность совнархозов данных республик. Следует отметить, что республиканские совнархозы все без исключения подчинялись Советам Министерств союзных республик. Правительство Союза ССР в ноябре 1962 года создает Совет народного хозяйства СССР. Его задачей была координация и объединение усилий совнархозов всех республик. Далее в 1963 году в марте месяце был создан Высший совет народного хозяйства (ВСНХ) СССР в качестве высшего органа управления промышленностью и строительством в стране. ВСНХ СССР с этого периода подчинялись Совет народного хозяйства СССР, Госплан СССР и Госстрой СССР. Соответственно в республиках созданные республиканские Советы народного хозяйства подчинялись СНХ СССР, который стал союзно-республиканским органом [150, с.38].

По мнению ученых, исследовавших деятельность совнархозов, вместе с достигнутыми результатами появились и недостатки территориальной системой управления промышленностью. Основная проблема заключалась в том, что территориальная система управления не могла обеспечить руководство ни одной отраслью промышленности в целом, поскольку каждый совнархоз руководил группой предприятий различных отраслей. Вторая немаловажная проблема заключалась в том, что научно-исследовательские институты, занимавшиеся развитием прогресса промышленности, были

оторваны от производства. И, последнее, каждый совнархоз при распределении продукции стремился обеспечить изготавливаемой продукцией свои предприятия, что срывало государственные поставки, межреспубликанские договоры и т.д. [150, с.38-39].

Как отмечает Венедиктов А.В., объединение отраслевого управления упразднённых министерств и аппарата совнархоза, мешало эффективности работы, поскольку работники отраслевых министерств старались сохранить свою самостоятельность. Государство для развития отраслевых управлений перевело их на хозрасчет. По его мнению, необходимо было отказаться от предоставления отраслевым управлениям хозрасчетных прав [151, с.50].

В то же время, советские ученые, изучая опыт Самаркандского совнархоза отметили, что в нем гармонично сочетаются отраслевое управление с функциональными отделами. Такой ситуации они добились благодаря тому, что функциональные отделы не имели одноименных и дублирующих отделов в аппарате отраслевых управлений и одновременно выполняли функции необходимые и для совнархоза, и для отраслевых управлений. Таких отделов в аппарате совнархоза было два – отдел труда и заработной платы и административно-хозяйственный отдел. По мнению ученых, эти факты свидетельствуют о возможности слияния функционального аппарата отраслевых управлений с функциональным аппаратом совнархозов, и превращения этих нескольких учреждений в одно целое [144, с.75].

Уважая мнение коллег, и соглашаясь с их высказываниями по поводу недочетов в организации совнархозов на территории Советского Союза и реальных перспектив их преодоления, отметим, что эти просчеты со временем могли быть исправлены и доведены до необходимого логического конца. На наш взгляд, все же главным историческим назначением совнархозов являлось то, что они показали альтернативный и перспективный путь развития экономики Советского государства, который мог привести страну к постепенной либерализации и демократизации общества, а затем и к изменению административно-командной системы управления. К сожалению данная программа в СССР не

была доведена до конца, однако советский опыт в управлении экономикой 60-х годов был взят за основу некоторыми соседними странами, например Китаем.

Этому вопросу хотелось уделить особое внимание. Общеизвестно, что при правлении Хрущева отношения СССР с Китаем были натянутыми, так как Мао Цзэдун считал, что после смерти Сталина ленинские идеи строительства коммунизма были «извращены», и практически никакие деловые отношений между двух стран не велись. 9 сентября 1976 года Мао -«Великого кормчего» не стало, назначенный им Председателем Госсовета Хуа Гофэн через несколько лет уступил свое место находившемуся в изгнании другому лидеру Дэн Сяопину [152, с.590-592].

С этого момента руководство партии под началом Дэн Сяопина берет новое направление развития Китая, которое в свое время пропагандировал Сунь Ятсен, один из основоположников китайского социализма [153, с.11]. Согласно его учению, у Китая в силу его культуры, менталитета и истории, свой путь строительства, поэтому Сунь Ятсен был противником кровопролития, не нужных репрессий, и поддерживал постепенное гармоничное развитие общества. По Сунь Ятсену, принцип народного благосостояния являлось ничем иным, как социализмом, то есть народное благосостояние – это и есть социализм[153, с.149].

Дэн Сяопин в первую очередь начал реформы в сельском хозяйстве – распустил коммуны, дал возможность объединиться крестьянам в кооперативы, позволял оставлять у себя часть урожая в свое пользование, дал возможность зародиться рынку в сельском хозяйстве. В результате этого, в течение нескольких десятилетий, Китай, который покупал сельхозпродукцию, сам стал продавать ее зарубеж [154].

Как видно, в модернизации экономики Китая, Дэн Сяопин повторил многие элементы «Хрущевских реформ», что говорит о том, что они были прекрасной альтернативой экономического развития союзных республик и всей страны. Надо отметить, что Дэн Сяопин пошел дальше преобразований в СССР, он стал создавать свободные экономические зоны, отменил плановую экономику, создал смешанный тип управления

промышленностью и сельским хозяйством. В тоже время, все это осуществлялось под контролем государства и однопартийной системы. Как пишет Грибина Д., в Китае сложилась «уникальная концепция двух колеяного экономического развития», где гармонично сочетаются командно-административное управление и рыночная экономика. Поэтому не случайно, в 1990 году Китай стал первым в мире по заготовкам мяса и хлопка [154].

Следует отметить, что отказ от централизации и планности в управлении промышленности и сельского хозяйства в 90-х годах дали толчок в развитии стран Восточной Европы, таких как Польша, Венгрия, Словакия, Румыния и др. [с.53]. Например, только ВВП Польши с 1989 года за десять лет вырос на 22% и т.д. [155, с.42-43].

Однако если вернуться к совнархозам, то отметим, что в Казахской ССР была полностью перестроена система органов материально-технического снабжения. Эту сложную работу осуществлял Госплан. В его задачу входило изучение потребностей народного хозяйства и разработка текущих и перспективных планов развития народного хозяйства с учетом достижения науки и техники, проведение централизованной политики в развитии важнейших отраслях хозяйства, планомерного размещения производительных сил, обеспечение материально-техническим снабжением, осуществление бесперебойных поставок оборудования. Госплан должен был координировать партийное руководство страны в планомерном развитии совнархозов и оказания помощи тем из них, которые в этом нуждались [116, с.236-237].

Необходимо отметить, что еще 12 ноября 1958 года состоялся Пленум ЦК КПСС, на котором были заслушаны Тезисы Генсека Н. Хрущева «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959-1965 гг.». В них отмечалось, что СССР начиная с первого пятилетнего плана восстановил свое промышленное производство и в течение нескольких десятков лет совершил скачок в своем развитии, догнав развитые капиталистические страны. Далее Глава государства отмечал, несмотря на огромный ущерб, понесенный в Великой Отечественной войне, объем промышленного производства превысил довоенные 40-е годы более чем в четыре раза. По его убеждению, семилетний план

развития народного хозяйства превысит темпы развития капиталистических стран, в том числе Соединенных Штатов Америки. Например, планировалось увеличить уровень жизни советских людей на душу населения в 15 раз и т.д. [156, с.3].

Отдельно для каждой республики были разработаны свои семилетние планы развития, например в КазССР предусматривалась увеличение выплавки стали в 15 раз, строительство машиностроительных предприятий и горно-шахтного оборудования, ввод в действие шахт мощностью 25,5-28,6 млн. тонн, увеличение добычи угля в 1,5-1,6 раза, в том числе коксующего в 3 раза. В Кустанайской области должен войти в действие Соколовско-Сарбайский горно-обогатительный комбинат производительностью 19 млн. тонн железной руды в год. Важнейшими стройками были объявлены Карагандинский металлургический и Ермаковский ферросплавный заводы. Общий объем капиталовложений составит 116-119 млрд. руб., что 2,3 раза больше, чем в предыдущее семилетие и т.д. [157, с.2].

Каждая республика могла создавать свой Госплан, например, в Постановлении Верховного Совета КазССР об организации Госплана отмечалось, что он является научным планово-экономическим органом народного хозяйства КазССР. Кроме функциональных обязанностей он должен был обеспечивать контроль за соблюдением государственной дисциплины, в осуществлении поставок промышленной продукции, и принятия оперативных мер по выполнению установленных планов [116, с.234].

С крупной реорганизацией управления строительством и промышленностью Госплан неоднократно подвергался коренной перестройке. В нем создавались новые отраслевые отделения такие как, черной металлургии, химической, топливной, машиностроения, электрификации, заготовок сельхозпродукции и т.д. В новых условиях Госпланы осуществляли всю свою работу не в союзных министерствах, а в Госпланах республик и совнархозах. Однако вся эта информация стекалась в Госплан СССР для общего регулирования производством народно-хозяйственного плана страны. Со временем для своевременного выполнения семилетних планов развития народного хозяйства

Казахстан в 1958 году взял на себя обязательства превращения ее в третью индустриальную базу страны [116, с.236].

Важным, на наш взгляд фактором было то, что советское руководство при планировании развития народного хозяйства страны, стало учитывать и прислушиваться к рекомендациям союзных республик. Этими достижениями республики были обязаны совнархозам, которые вынуждали союзное Правительство считаться и принимать во внимание мнение союзных республик.

Особое место совнархозами отводилось для реализации поставленных задач. Для этих целей разрабатывалось четкое научное и техническое планирование необходимого сырья, техники, материальных ресурсов и т.д. Они подготавливались заранее, проходили через ряд инстанций на их состоятельность, и уже с поправками попадали в Госплан республики. Как показала практика, Советы народного хозяйства в самом начале своей деятельности огромную финансовую помощь получали со стороны Союза ССР, Российской федерации, Украинской ССР [116, с.238].

Как отмечает Зиманов С.З., через определенное время при проведении деятельности совнархозов выявилось много недостатков, в частности были выявлены местнические тенденции. Несмотря на то, что высшее партийное руководство и советское Правительство основными задачами ставили капитальное строительство, в республике допускались грубейшие нарушения государственной дисциплины, которые были выражены в распылении государственных средств по многочисленным объектам и незаконном отвлечении их на неплановые объекты. Но, тем не менее, большинство совнархозов действовали стабильно, совершенствуя технику и технологию производства за счет кредитов Госбанка СССР. Например, только в 1957 году таких кредитов предприятия Казахстана получили на 95 млн. рублей, новая закупленная техника дала экономический эффект на 48,6 млн. руб., т.е. 78 копеек на каждый рубль кредита [116, с.238].

Продолжая рассмотрение вопросов управления совнархозами Казахстана, следует отметить, что под началом партийных и советских органов были проведены широкие мероприятия по

специализации и кооперированию предприятий, упрощения структуры их управления и ликвидация ненужных цехов и участков, а также в широких масштабах укрупнения мелких предприятий, не приносящих дохода государству. Также были проведены мероприятия по сокращению управленческого персонала, на большинстве предприятий были созданы комплексные бригады [116, с.239].

Выпуск промышленной продукции в Казахстане также многократно увеличилась, и с 1956 года республика занимала 3 место в СССР по выпуску промышленной продукции [116, с.240].

Не отставало от промышленности и сельское хозяйство. Так, например, новое коллективное хозяйство «Победа» Акмолинской области, образованное на целине, приняло на себя обязательство - с урожая 1958 года сдать в закрома страны 1,5 млн. пудов зерна, о чем заявил председатель сельхозартели Д. Бурлаков в статье «Целина принесла нам богатство» [158, с.3].

На проходившем в 1958 году Алма-атинском республиканском совещании животноводов республики были подведены итоги и обмен опытом об увеличении продуктивности, объема и качества сдаваемого государству мяса. Итогом совещания стало принятие животноводами республики обязательств довести производство мяса до 500 тыс. тонн, что на 57% выше по сравнению с предыдущим годом [159, с.3]. Это говорит о том, что советские люди не жалели себя во имя идей ленинизма и превосходя свои возможности выполняли и даже перевыполняли взятые на себя обязательства.

Надо отметить, что при всем отрицательном отношении партийной элиты и советской номенклатуры к «хрущевским преобразованиям», в особенности роспуска союзных министерств и передачи их республикам и другим новшеств, связанных с изменением в системе управления страной, совнархозы выявили ряд перспективных направлений для дальнейшего развития промышленности и сельского хозяйства. Самое главное, это учет местных условий с ограничением диктата и контроля Центра по рабочим и мелочным вопросам, которые мешали оперативно решать каждодневные задачи. Бюрократическая машина была настолько громоздкой, что любое решение необходимо было согласовывать через десятки инстанций, в результате этой

бумажной волокиты, а самое главное потерянного времени, терялась актуальность того или иного серьезного вопроса, производство в свою очередь несло убытки, а рабочие получали низкую заработную плату.

Поэтому тысячи рационализаторских предложений, которые могли бы во многом сократить убытки производства, увеличить производительность труда, технологически поднять уровень производимой продукции и конкурировать с зарубежными аналогами, в небольшом объеме доходило до промышленного производства. В итоге, происходило отставание советской промышленности от развитых государств почти по всем ее отраслям, не считая военно-космического и военно-промышленного комплекса.

В заключении хотелось отметить, что децентрализация системы управления промышленностью, проводимая с 1957 по 1965 гг. наталкивалась на трудности не только на местах реализации данной государственной программы, но и в верхних эшелонах власти, где было много противников начатых либеральных реформ.

При всех заслугах Никиты Сергеевича, нашедшего в себе смелость изобличить культ личности Сталина перед мировой общественностью, он оставался верным партийцем и продолжателем ленинских идей построения коммунистического общества. Главной проблемой было то, что он, с одной государственной программы, еще до конца не завершенной, перебрасывал мощности, материальные и людские ресурсы на решение других, вновь спонтанно появившихся задач. В силу этого, ни одна из начатых реформ Хрущева так и не была доведена до конца. Следует отметить, что в тех условиях социально-экономического и политико-правового развития страны, многие, казалось бы, непосильные планы в области экономики, промышленности, сельского хозяйства, изначально были обречены на провал. Однако пост сталинская свобода слова и печати, энтузиазм простого народа и его самоотверженный труд, вера в строительство коммунистического общества, давали огромный эффект в производительности труда и выполнении поставленных партией задач.



Достаточно вспомнить, что при руководстве Хрущева в 1954 году началось массовое освоение целинных и залежных земель Сибири и Казахстана; успешно проводилась государственная жилищная программа, по которой, например, с 1956-1960 гг. 54 млн. советских граждан получили жилье [127, с.713]; при нем в 1961 году впервые советским человеком – Юрием Гагариным был покорен космос; были расширены права союзных республик, а также восстановлены права автономий пяти народов, в свое время депортированных в Среднюю Азию и Казахстан, в частности в 1957 году Чечено-Ингушской АССР, в 1958 году Калмыцкой автономной республики, Кабардино-Балкарской АССР и Карачаево-Черкесской автономной области и т.д. [127, с.722].

Если смотреть с высоты исторической практики на государственные программы Хрущева, то они логичны, и в тех исторических условиях были необходимы для развития государства и его престижа, а также роста благосостояния советских людей.

Надо признать, что в русле этих демократических реформ, создание совнархозов имело особое значение, поскольку они разрушили привычную централизованную систему управления, где распределение материальных благ, бюджета, строительство новых промышленных объектов, научных и культурных учреждений зависело от высших партийных органов и бюрократического аппарата Союза ССР.

Поэтому Н. Хрущев, созданием совнархозов наносил серьезный удар центральному управлению государства. В то же время, он до конца не намеревался изменять сложившуюся советскую экономическую систему управления. Полностью дать совнархозам широкие полномочия означало укрепить позиции союзных республик и ослабить Центр, но при всех либеральных взглядах Н. Хрущева, это не входило в его планы. Задачами совнархозов было поднять экономику СССР, не нарушая целостности Союза и, тем более, гегемонии коммунистической партии.

Мы полагаем, что совнархозы, при положительных сторонах и недостатках, в тех политических реалиях открывали перед советским народом план возможного и перспективного развития

государства и его экономики, а главное они были направлены на остатки тоталитаризма в системе государственного управления и расширение прав союзных республик.

Следует отметить, что общеизвестные в истории скоропалительные решения Н. Хрущева не только в экономике, но и во внешней политике, дало основание для снятия его в 1964 году с поста Генерального Секретаря ЦК КПСС. Поэтому вполне ясно, что о совнархозах после ухода его с политического олимпа, старались не вспоминать, а интересный практический опыт альтернативной модели управления экономикой советского государства 50-60-х годов прошлого столетия, был незаслуженно забыт. Советская бюрократическая машина вновь централизовалась и вернулась к прежней административно-командной модели управления страной.

## **2.3 Попытка реанимации Советского государства путем оживления Советов и его исполнительных структур**

По мере развития Казахстана, как и всего Союза ССР, стали проявляться серьезные проблемы в организации и функционировании органов власти и управления. В частности, стала сказываться диспропорция в структурах экономики, неоправданные траты на военно-промышленный комплекс для поддержания гегемонии социалистических идей и социалистического лагеря в Европе, начало войны в Афганистане в 1979 году, а также усиливающиеся из года в год гонка вооружений. Эти факторы медленно, но верно подрывали экономическую основу и стабильность огромной державы, и уже ее первые симптомы можно было ощутить не только в провинциальных городах, но и в областных центрах – отсутствие продовольствия, бытовой техники, мебели, качественной одежды и многого другого.

Еще апрельский Пленум ЦК КПСС 1984 года был вынужден признать неудовлетворительной работу Советов народных депутатов. В своей речи Генеральный секретарь КПСС К.У. Черненко акцентировал внимание руководства страны на реализацию данной задачи, имеющей общегосударственное значение [160, с.3].

Обращение к Советам народных депутатов в данном случае было понятным, поскольку они являлись, как мы уже отмечали, основой советской политической системы, а с другой стороны – несли ответственность за удовлетворение запросов трудящихся. Например, снабжение населения продовольствием, расширение производства и повышение качества товаров народного потребления, всемерное улучшение сферы услуг и других сторон жизни и быта советских людей [160, с.3].

В решении Пленума также видно, что руководство страны пыталось возродить угасающий «революционный энтузиазм» простого народа в построении коммунистического общества. Однако времена 20-30-х годов прошли, а в 80-х вовсе охладился пыл, на котором долгие годы эксплуатировался советский народ. За этот период выросло уже новое поколение партийной бюрократической элиты и советских функционеров, жизнь

которых резко отличалась от жизни простых рабочих и крестьян. Люди стали грамотней, культурней, соответственно начали задуматься о том, что происходит в реальной жизни и в лозунгах съездов и Пленумов Коммунистической партии.

На тот исторический период в Казахской ССР действовали 19 областных, 221 районных, 82 городских, 204 поселковых и 2381 сельских Советов народных депутатов [160, с.6].

По данным первого секретаря Компартии Казахской ССР Д.А. Кунаева об итогах апрельского 1984 года Пленума ЦК КПСС, Советы в Казахстане объединяли 2,3 млн. депутатов. Советы, по словам руководителя Республики, это «работающие корпорации», как задумывал их в свое время Ленин, обладающие огромной властью для того, чтобы поднять экономику, решить продовольственную проблему и другие важные программы принятые Центральным Комитетом партии [160, с.7]. Но ситуация сложилась такая, что в Казахстане, как и по всей стране, Советы полностью зависели от партийных органов, практически не имели своей материальной базы, многие Министерства и Ведомства игнорировали их предписания и не удовлетворяли в полной мере финансовыми и материальными ресурсами союзные республики.

Как отмечает Акуев Н.И., Черненко только затронул огромный пласт проблем, связанных с Советами, показал недостатки и отметил пути их решения [160, с.11].

Ленин, создавая государство диктатуры пролетариата под лозунгом «Вся власть Советам!», считал Советы высшей формой демократии, которой не достигло ни одно цивилизованное государство. Чем больше будет участвовать в управлении государством населения, тем процветающим будет общество, учитывающее интересы каждого своего гражданина. По Ленину, Советы представляют неразрывную связь социализма с демократией, поэтому воплощают в истории человечества высший тип демократии [161, с.10].

Как отмечают ученые, Ленин ставил Советы выше всех форм парламентаризма буржуазных государств, поскольку трудящиеся избирали своих представителей в органы власти простым доступным способом. И еще несколько качеств Советов выделяют исследователи в сравнении с буржуазной демократией

- это право отзыва избирателей своими выборщиками, постоянную связь депутатов Советов с простым населением, участие представителей народа в принятии законов и решений, а также выполнение каждым депутатом Совета определенной работы по реализации законов и претворения их в жизнь [161, с.11].

На заре советской власти, когда еще не укрепились основы нового государства, шла гражданская война, развал экономики, голод и т.д., Ленин предостерегал в попытках «автономизации» Советов, считая это сепаратизмом, которые противостоят главной цели – единства трудящихся. Равно В.И. Ленин боролся с другой опасностью – придание Советам характера буржуазных парламентских учреждений [161, с.14-15].

Несомненно, идея организации Советов, стоявшей в основе нового советского государства, была заманчивой, и на тот исторический период перевешивала все предлагаемые революционерами формы существующей демократии. И, не случайно, большевики, избравшие этот вариант строительства государственности, одержали победу в самом монархическом и деспотическом обществе. Как известно, Ленин игнорировал буржуазный парламентаризм и бюрократическую машину, которая, по его мнению, подавляло общество. Поэтому лозунг социал-демократов в условиях гражданской войны стало знаменем победы простого народа.

Действительно, благодаря вовлечению в Советы широких масс населения, ранее не имевших не только избирательных прав, но и простой работы или службы, возможности прокормить семью, этот лозунг сыграл свою историческую роль. Благодаря Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов было разбито «белое движение» боровшееся за «реставрацию» монархии в России, восстановлена экономика страны, общественный правопорядок. Однако с приходом к власти Сталина и его окружения, такие массовые учреждения как Советы были неудобны для оперативных решений и политических задач. Главный упор сталинским руководством делался на исполнительные структуры власти, а среди них на Народный Комиссариат внутренних дел (НКВД), Министерство

государственной безопасности (МГБ), спецподразделения, армию и исправительную систему.

Местные Советы формально не были отменены ни Конституцией СССР 1936 года, ни другими нормативными документами, более того, по сравнению с другими Конституциями, в ней было выделено больше статей и четко определен статус Советов. Например, в ст.2 Конституции 1936 года отмечено, что основу СССР составляют Советы депутатов трудящихся, выросшие и окрепшие в результате свержения помещиков и капиталистов, и завоевания диктатуры пролетариата. В ст.3 отмечается, что вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся [162, с.34].

В то время как в предыдущей Конституции 1918 года было зафиксировано в ст.1 Россия объявляется республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам. В следующем Основном законе СССР 1924 года провозглашается незыблемость основ советской власти, однако не содержится специальных статей о статусе Советов, структуре их формирования и деятельности [162, с.33-34].

Следует отметить, что Конституция СССР 1936 года, в которой больше, чем в предыдущих Конституциях было уделено внимания Советам, тем не менее, не осталась в истории Конституцией возродившей инициативу советских граждан в лице Советов. Детально разработанные демократические законы при тоталитарном режиме с середины 20-х до 50-х годов, не могли реализовать своих потенциальных возможностей. В отсутствии демократии, свободы слова, в атмосфере страха и тотальной слежки у населения страны была одна цель – выжить, вопросы государственного устройства и общественного развития имели второстепенное значение. Однако это не означает, что созидательное движение общества было остановлено, многочисленные лагеря и тюрьмы не могли сломить дух советских людей и развитие общественно-политической мысли, они покорились силе, но ждали своего часа.

После смерти Сталина и XX съезда КПСС, разоблачившего культ личности, 22 января 1957 года вышло Постановление ЦК

КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связи с массами». В данном постановлении местным Советам рекомендовалось улучшить работу по обсуждению наиболее актуальных вопросов в трудовых коллективах, использовать такие формы, как собрание граждан, указы избирателей, печать, радио и телевидение, а также другие формы для выявления общественного мнения населения [161, с. 353].

В то же время основная проблема в деятельности местных Советов не решалась, поскольку громадный бюрократический аппарат, а также партийный контроль и их жесткая опека не давали местным Советам вмешиваться в организацию производства, контролировать качество продукции и осуществлять другие властные функции наделявшие их Конституцией.

Для понимания данной проблемы достаточно сравнить правовой статус двух учреждений, например, Областного Совета и его исполкома, и Обкома партии и его облисполкома. Формально не относясь к органам государственной власти Обком партии с его первым секретарем, назначаемые Центром, управлял всей общественно-политической жизнью данного региона, а также промышленностью, общественными организациями, здравоохранением, вплоть до учреждений образования. Все финансовые средства, которые выделялись в регион, санкционировались с ведома Областного Комитета КПСС. Кроме того, ни одни кадровые перестановки в советских учреждениях, в общественных организациях, предприятиях промышленности, находящихся на территории области, не назначались без согласования первого секретаря Обкома партии. Весь бюджет области шел через Областной Комитет Компартии, поэтому те учреждения и организации которые быстрее других реализовывали партийные директивы, могли претендовать на лучший кусок от «народного пирога». Телефонное право, кумовство, взяточничество становилось обычным явлением для того, чтобы получить то, что по праву полагалось данным предприятиям и учреждениям.

Из года в год эта практика разлагала изнутри социалистическое общество, подрывала идеалы, в которые

верили их отцы и деды, воевавшие в гражданской войне против самодержавной России. Повсеместно в социалистическом обществе шла деформация не только социально-экономических основ государства, но и массового сознания, которая со временем приведет к катастрофе и развалу непобедимого Союза ССР.

Нельзя не умолять деятельность местных Советов в суровые годы войны. Благодаря их самоотверженному труду, как впрочем, и всего советского народа, мы смогли победить в этой страшной войне. Однако Советы 80-х годов, тогда уже объявленного Конституцией СССР 1977 года государства «зрелого социализма», нельзя было сравнить с Советами предвоенных и даже военных лет. В те тяжелые для страны года Советы не только помогали фронту танками, стрелковым оружием, боеприпасами, обмундированием, продуктами питания и медикаментами, но и его депутаты занимались каждодневным тяжелым трудом на производстве. Так, личным примером депутат Верховного Совета КазССР Е. Ермуханова выполняла производственные нормы на 250-300%. Другой депутат Верховного Совета Республики механик Павлодарского судостроительного завода Н.А. Еремина не только перевыполняла план, но и стала инициатором сбора средств в фонд обороны, а также теплых вещей и подарков советским солдатам [116, с.72].

Интересно, что в этих условиях, когда все силы и промышленность были переведены на военный лад, в августе 1941 года Президиум Верховного Совета Казахской ССР принял Указ «О введении с 1 сентября 1941 года преподавания на новом алфавите некоторых дисциплин в казахских неполных средних и средних школах, в педагогических вузах и училищах Наркомпроса Казахской ССР». Этот Указ позже был утвержден ВС КазССР в 1944 году [116, с.73].

Это свидетельствует о том, что даже в годы войны созидательная жизнь и мирная работа продолжались. Война требовала много людских ресурсов, поэтому в первую очередь это сказалось на качестве и количестве работников советских органов. Так, например, в местные Советы Семипалатинской области в 1939 году было избрано 3074 депутата, а к июлю 1943 года всего осталось 1387 человек [116, с.75].



Война и внешняя опасность, безусловно, дала серьезный импульс инициативе масс. Враг был рядом и другого выхода как работать в полную силу, стало единственным выходом в той исторической ситуации. В то же время на территории Казахской ССР на основе масштабных проверок в деятельности местных Советов было выявлено много недостатков, которые были характерны и для других союзных республик [116, с.80-81].

Победоносное окончание войны, в котором казахстанский, как и весь советский народ, потерял миллионы своих соотечественников, влило некоторую свежую струю и энергию в деятельность Советов депутатов трудящихся. Народ, уставший от войны, приложил все свои усилия для восстановления разрушенной экономики, жилья, культурно-просветительских учреждений, больниц и т.д.

В послевоенные годы советский народ, перенесший все тяготы Второй Мировой войны, на себе почувствовал подъем страны, как в экономическом, так и в социальном отношении. Например, в 1947 году была проведена денежная реформа, отменена карточная система на продовольственные и промышленные товары. На помощь государственной торговле были привлечены различные формы кооперации, что должно было обеспечить население товарами первой необходимости. Населению разрешалось продавать через органы кооперации продукты питания по цене ниже рыночных на 10%. В этой работе большую помощь органам Казпотребсоюза оказывали местные Советы по организации сельских магазинов и передвижных лавок, продмагов и т.п. [163, с.254-260].

В конце 50-х годов в СССР произошли изменения в политической системе в связи с устранением из высших органов власти и Политбюро наиболее одиозных фигур. Это вселило надежду советскому народу приближения кардинальных перемен не только в политической, но и в экономической, социальной, культурной, духовной областях жизни советского общества. Надежды населения были связаны с теми политиками, которые нашли в себе силы всенародно предать огласке факты культа личности Сталина и его приближенных лиц. Поэтому приход после смерти Сталина к политическому олимпу Н.С. Хрущева, в

стране ознаменовало либерализацию тоталитарного режима установленного предыдущим руководством.

Логика либерализации в стране по замыслам Никиты Сергеевича Хрущева заключалась, прежде всего, в ослаблении давления центральных органов власти на союзные республики. В двух словах это означало – предоставление некоторых послаблений в бюджетных правах, налоговой сфере, в области кадровой политики, участия представителей республик в разработке пятилетних народнохозяйственных планов, а также в других важных социально-экономических вопросах Союза ССР.

Решением данной задачи, как известно, была не только либерализация политической жизни, свободы слова, печати, реабилитация миллионов граждан репрессированных сталинизмом, но и демократизация управления промышленностью, передача ряда Министерств союзным республикам, а также создание новых административно-территориальных единиц, связанных с организацией совнархозов. Совнархозы – это объединение нескольких областей той или иной республики связанных между собой экономическими, хозяйственными, транспортными, энергетическими отношениями [164, с.16].

Дальнейшая практика показала, что совнархозы в нашей республике, просуществовавшие с 1957-1965 гг., после смены руководства в ЦК КПСС были упразднены. Но в тоже время, следует отметить, что годы деятельности Совнархозов не прошли зря, они научили взаимодействию государственных органов с органами местной власти, поскольку цели и задачи у той и этой стороны были едины – улучшение жизни советских граждан и рост его благосостояния, что являлось основой укрепления советской государственности.

Возвращаясь назад к либеральным реформам времен правления Н.С. Хрущева, нельзя не упомянуть о глобальной на тот период программе СССР – освоения целины, которая имела непосредственное отношение к Казахстану, его проблемам и последующему развитию. Так, на Пленуме ЦК КПСС, проходившего в феврале-марте 1954 года, партийным руководством страны была рассмотрена государственная программа об освоении целинных и залежных земельных

территорий Сибири, Урала и Казахстана. В соответствии с планом Правительства к 1954-1955 гг. планировалось освоить не менее 13 млн. гектар целинных и залежных земель, из них Казахстану отводилось 6,3 млн. гек. [165, с.114].

Следует отметить, что в этот период по всей стране партийным идеологическим аппаратом уже шла полная работа по мобилизации местных Советов для реализации поставленных задач. Для поднятия роли местных Советов и повышения их авторитета в области культурного и хозяйственного строительства, стал укрепляться казахский аппарат Советов за счет направления в них наиболее опытных коммунистов-хозяйственников. Официальная статистика дает такие данные, что только в 1954 году из местного партийного аппарата в Советы было направлено 124 коммуниста [166, с.152].

Такие примеры были по всей области для того, чтобы обеспечить динамичную работу и «оживить» местные Советы. Кроме этого, местные Советы стали укрупняться, это произошло в 1953-1955 годы. Если раньше в республике существовало 2659 сельских Советов, то после укрупнения их стало 2041 [167, с.10].

Главная работа местных Советов после сентябрьского Пленума ЦК КПСС 1953 года, а также мартовского Пленума ЦК Компартии и VII съезда Компартии Казахстана проходившего в феврале 1954 года, заключалась в укреплении местных Советов проверенными кадрами с большим опытом партийной работы.

Большую работу сельские Советы и их исполнительные органы осуществляли по обеспечению жильем, водой, электричеством всех приезжающих по комсомольским и партийным путевкам добровольцев для освоения целины. По официальным данным в 1954 году в Казахстан на целину прибыло свыше 640 тыс. человек, среди них 390 тыс. механизаторов, 50 тыс. строителей, свыше 20 тыс. рабочих хлебоприемных пунктов и т.д. [165, с.115].

Центральный Комитет Компартии и Совмин СССР обязали в кратчайшие сроки, а именно в текущем 1954 году обеспечить техникой новые совхозы и колхозы. Так, в Казахстан были отправлены 120 тысяч тракторов, 10 тысяч комбайнов новой модификации и другая необходимая сельскохозяйственная техника [165, с.115].

Первые урожаи, нетронутой плугом степной земли, вскружили голову руководителям государства, однако из года в год его производительность сокращалась. Это было связано с тем, что огромные площади посевной территории Казахстана за короткий срок оказались истощенными и засоленными, так как неумелая обработка целины, отсутствие рационального и научного подхода, и не достаточное количество удобрений - привели некогда плодородную почву к эррозии, а значит и к снижению урожайности.

К негативным факторам проведения программы поднятия целины, как указывают ученые, можно отнести и то, что в регионе происходила вырубка лесов и рощ, создававших свою экосистему, бездумно использовались и без того скудные водные ресурсы, приведшие некогда цветущие районы в голодную степь, где даже овцеводство не могло быть пригодным. Также можно отметить, что плановое переселение в регион населения для поднятия целины, значительно сократило численность местного государственно-образующего этноса, который, по данным Татимова С., снизился до 30% [168, с.37].

Но надо признать и то, что целина для Казахстана сыграла свою позитивную роль, например, посевные площади зерновых культур увеличились с 9,7 млн. га. в 1953 году до 27 млн. га. в 1956 году [169, с.72-73]. Наша Республика стала одной из первых в Союзе ССР по продаже зерна, за что в 1956 году была удостоена высшей награды – Орденом Ленина [170, с.1].

К позитивным моментам можно отнести освоение залежных земель, внедрение новых технологий агрокультуры в сельское хозяйство, создание племенных заводов, совхозов семеноводства, научно-исследовательских институтов, совершенствующих продуктивность зерновых и других культур. Коренное и пришлое население, живя и работая вместе, взаимообогащалось в интеллектуальном, трудовом и в культурном отношении. Представители каждой нации, побывавшие на целине, привнесли частичку своей культуры, а взамен получили знания о национальных традициях и обычаях кочевого народа.

Местные Советы в период целины содействовали созданию благоприятных условий для вновь создающихся совхозов и колхозов, а также в построении новых поселков, культурно-

бытовых учреждений, больниц, в организации дошкольных учреждений и т.п. Местные Советы помогали в организации открытия начальных, семилетних и восьмилетних школ. Так, в 1954-1955 гг. Облисполкомами республики было открыто 600 новых школ, в том числе 80 в новых совхозах, популярностью пользовались школы-интернаты, в которых к 1960 году обучалось свыше 40 тыс. воспитанников [116, с.263].

В 1956 году была отменена плата за обучение во всех образовательных и специализированных учебных заведениях. Партией была поставлена задача - добиться обязательного восьмилетнего образования [171, с.10-12].

Однако, по мнению Зиманова С.З., в годы целинной эпопеи в Казахстане местные Советы не внесли серьезных результатов, потому что шло дублирование одних и тех же функций местных Советов по руководству совхозами как со стороны областных управлений сельским хозяйством, так и райисполкомов. Были малоэффективными райсельхозинспекции, что означало о необходимости их совершенствования [116, с.256].

Немного возвращаясь назад отметим, что после разоблачения культа личности и с расширением прав республик в 1953-1957 гг., в социально-экономической жизни страны произошли определенные изменения. Так, 8 сентября 1956 года вышло Постановление «О повышении заработной платы низкооплачиваемым рабочим и служащим». В данном законе четко предусматривались минимальный уровень зарплаты, который не облагался налогами, а также установлен более высокий уровень зарплаты для рабочих занятых на предприятиях и стройках. Нашли свое место такие немаловажные вопросы, как оплата за сверхурочные часы, работу в выходные и праздничные дни, перевыполнение норм выработки, а также вопросы о порядке назначения премий и т.д. [172, с.1] В этом же году высший орган власти страны Верховный Совет СССР принял закон о государственных пенсиях, который предусматривал увеличениегражданам государственного пенсионного обеспечения [173, с.1].

Немаловажным в эти годы были решения Правительства Казахстана, разумеется, в рамках общесоюзного, «О передачи некоторых вопросов на решения министров, руководителей

ведомств, а также исполкомов областных, городских и районных Советов депутатов трудящихся». Данная норма расширяла права местных Советов в интересах развития промышленности, торговли, жилищного и культурного строительства. Например, Алма-атинскому горисполкому давалось право согласования с Министерствами СССР и Казахской ССР совместно использовать средства, выделяемые ими на жилье, коммунальное и культурно-бытовое строительство. В необходимых случаях осуществлять централизацию средств союзного и республиканского подчинения на строительство культурно-бытовых объектов и дорог. Исполкому без смет разрешалось строительство объектов местного значения стоимостью до 100 тысяч рублей, а также определять тарифы на коммунальные услуги и проезд в общественном транспорте [116, с.268].

Это был значительный шаг в расширении полномочий местных Советов, кроме этого, в этом же 1956 году Облисполкомы получили право направлять доходы дополнительно выявленные при исполнении бюджетов на финансирование жилищно-коммунального и бытового строительства сверх предусмотренным госбюджетом области [116, с.269].

Местным Советам предоставлялось право перераспределять сверх планов прибыли промышленности и направлять их на строительство жилья, благоустройство и т.д. В 1957 году Облисполкомам было дано право утверждения единых планов жилищного строительства. Разумеется, они согласовывались с Областным Комитетом партии.

С 1959 года местные Советы стали осуществлять планирование строительства жилья и культурных объектов. Государством уже в 1959 году в распоряжении местных Советов было выделено 598 млн. рублей. В этот же период, в связи с освоением целины и появлением новых населенных пунктов, началась реорганизация укрупнения местных Советов. В результате, по Казахстану 639 Советов было упразднено, 778 укрупнено и 78 вновь создано [116, с.273].

После снятия с поста Первого Секретаря ЦК Компартии СССР Н.С. Хрущева, в правлении которого мы видели и позитивное и отрицательное влияние на деятельность местных

Советов Казахстана, можно отметить, что они стали крепнуть как материально, так и функционально. Был приобретен серьезный опыт от соседних российских областей, а также от приехавших в регион по партийной и комсомольской линии активистов социалистического движения. Разумеется, становление местных Советов зависело не только от количества денег профинансированных в те или иные местности, они больше зависели от инициативы местных органов власти, их авторитета среди населения, наличия в регионе коррупции, и других факторов тормозивших, либо, наоборот, продвигавших вперед поставленные ими задачи.

Центр, хоть с опозданием, издавал нормативные документы по расширению и усилению полномочий местных Советов, однако менталитет, сложившийся на местах, доминирующая роль Обкомов партии и других государственных структур, просто не давало развернуться местным Советам. Если бы местные Советы могли бы реализовать хоть половину своих полномочий в пользу демократии и общегосударственных целей, то навряд ли партийно-бюрократическая система, стоявшая как крепость, могла устоять перед народом. Поэтому правящая партийная верхушка планомерно, главное без ущерба для себя, иногда отпускала «вожжи» для смягчения жесткого режима и поддержания баланса в обществе.

«Хрущевская оттепель», к сожалению просуществовала не долго. Многие начатые реформы по либерализации режима, в том числе и организации местных Советов, не были доведены до конца. Однако в истории Советского государства годы правления Н.С. Хрущева, оставили значительный след олицетворявший собой эпоху крушения «сталинской империи».

Последующие руководители ЦК КПСС, в частности Л.И. Брежнев, пришедший к власти в 1964 году, стали вести политику без всяких либеральных «реверансов», по четкой установленной схеме – порядок, дисциплина и руководящая роль Коммунистической партии. В тоже время, дальнейшее развитие Советов со стороны государства продолжалось, например, 8 апреля 1968 года вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых депутатов трудящихся», 19 марта 1971 года -

Указ «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся», в 1972 году вышел закон о статусе депутата и др. [174, с.27-28]. Как отмечает Биндер М.А., в этом законе были закреплены не только принципиальные основы правового статуса избранных народа, но и детально регламентированы основы деятельности депутата в Совете, закреплены права депутата, в вместе с тем его обязанности [175, с.23-24]. Однако принятые нормативные акты в реальной жизни не достигали своих конечных целей.

По поводу принятых правовых норм на тот период первый секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев на XXV съезде КПСС отметил, что принятие нормативных актов не только расширили права местных Советов, но и дало местным Советам «новое дыхание» [176, с.81].

После того, как была принята Конституция СССР в 1977 году, которая была обозначена «Конституцией зрелого социализма», Советы депутатов трудящихся стали называться Советы народных депутатов. Считалось, что антагонистические классы, боровшиеся с социализмом за старый строй, практически ушли с политической арены. Более того, государство стало общенародным, в котором не было проблем, существовавших в капиталистическом обществе.

В Конституции Казахской ССР, принятой 20 апреля 1978 года, в разделе IV «Советы народных депутатов Казахской ССР и порядок их избрания» в ст.78 было четко определено, что Советы народных депутатов, Верховный Совет КазССР, областной, городской, районные...составляют единую систему государственной власти. В ст.79 определен срок полномочий 5 лет для депутатов Верховного Совета и 2,5 года для депутатов местного Совета [177, с.261].

В соответствии с законодательством местные Советы и их исполкомы основывали свою работу в тесной связи с общественностью. Вышестоящим органом был Областной Совет народных депутатов, он располагал более разветвленной системой, из числа своих депутатов избирал Постоянные комиссии и Исполнительный комитет, создавались различные отделы и управления исполкома Совета. Кроме того, у



исполкомов имелись постоянные и временные комиссии во главе с председателем, как правило их было 12 [178, с.11-13].

Областные Советы имели свои отделы, такие как финансовый, народного образования, здравоохранения, соцобеспечения, коммунального хозяйства, строительства и др., а также управления - сельского хозяйства, местной промышленности, бытового обслуживания, пищевой промышленности и др. Законодательством предполагалось в ряде Областных Советов в связи с хозяйственным и социально-культурным строительством, формирование других специальных органов. Например, газового хозяйства, водного хозяйства, деревообрабатывающего и др. Также можно отметить, в работе Областных Советов немаловажную роль играли организационно-инструкторские отделы, общие отделы, приема по жалобам, отдел юрист-консультанта и др. [178, с.14-15].

Основными задачами Областных Советов являлся бюджет области, который финансирует предприятия, организации областного значения, развитие местной промышленности, строительство предприятий, жилых и других объектов местного значения, жилищное, коммунальное и культурно-бытовое строительство, поддержка медицинских учреждений, развитие сельско-хозяйственной структуры, развитие кооперативной торговли и т.д. Деятельность Областных Советов осуществлялась через сессии в Областных комитетах не реже 1 раза в квартал.

Исполкомы Советов выполняли решения принятые Областным Советом, свои заседания проводили не реже 2-х раз в месяц. Одной из особенностей местных Советов являлось привлечение к своей работе населения на общественных началах. Глава государства Л.И. Брежнев, по поводу деятельности Советов, в своем отчетном докладе XXVI съезду партии отмечал, что с принятием Конституции СССР, а затем и Конституций союзных республик, в работе Советов народных депутатов начался новый этап ...все активней Советы координируют и контролируют работу расположенных на их территории предприятий и организаций [179, с. 64-65].

На самом деле практика показывала совершенно другое. Советы народных депутатов и их исполкомы уже давно являлись

придатком государственного механизма, который был обязан выполнять все решения Пленумов и съездов КПСС.

После районных и городских Советов нижней ступенью являлись поселковые и сельские Советы. В их сферу входил контроль за соблюдением пенсионного законодательства, социального обеспечения колхозников, создание касс взаимопомощи, содержание архивов, оказывание помощи многодетным и малообеспеченным семьям, а также занимались жилищно-бытовыми и социальными вопросами местных жителей [180, с.174-175].

В тоже время, кроме выполнения партийных директив, местные Советы имели большой опыт работы с населением. Работники Советов создали различные формы местного самоуправления, так например, каждый жилой дом имел домовый комитет, в обязанности которого входило обеспечение общественного порядка в жилом комплексе, а также тесная связь с местными Советами [181, с.7].

В 60-е годы правления Н.С. Хрущева появилась известная утопическая идея переложить охрану общественного порядка с Министерства внутренних дел на местные Советы и общественность в виде дружинников предприятий и учебных заведений, которая чуть не привела к катастрофе.

Однако на наш взгляд, там была интересная идея, наделение общественности заботой о правопорядке в своем населенном пункте, борьбой с пьянством, наркоманией и антисоциальными элементами. Эти вопросы в современных условиях могут сыграть практическую роль, поскольку при всем желании правоохранительные органы не в силах обеспечить каждому гражданину личную безопасность. Нам известны и другие позитивные органы общественного правления прежних лет, к ним можно отнести: домовые комитеты, которые не хуже чем Кооператив собственников квартир (КСК) могут обеспечить жизнедеятельность того или иного жилого дома, а также порядка на близлежащей территории; добровольные народные дружины, которые могли бы патрулировать свой район в целях безопасности граждан, при этом государству необходимо поощрять такие полезные начинания.

Следует отметить, что общественное самоуправление в какой бы форме она не представлялась, всегда выходят из низов. Население не надо уговаривать и агитировать, поэтому местным органам власти следует поддерживать их всеми способами, если они приносят реальную пользу обществу.

Правительство всеми силами пыталось наладить жизнь сельчан и рабочих, в связи с этим в мае 1982 года вышли ряд нормативных актов «О мерах по усилению материальной заинтересованности работников сельского хозяйства в увеличении производства продукции и повышении ее качества» и др. [182, с.41]. В 1983 году в августе вступил в силу принятый Верховным Советом СССР Закон «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями», он значительно расширял полномочия трудовых коллективов. Задачей Закона было поднять инициативу и мобилизованность трудящихся на решения поставленных партией задач, тем самым вести борьбу на местах с формализмом, бюрократизмом и бесхозяйственностью [183, с.149]. Особое значение в законе предавалось профсоюзным организациям для осуществления строгого контроля и привлечения трудящихся к управлению государством.

С каждым годом партийное руководство ставило местным Советам новые задачи и отводило главную роль в государстве. Например, 10 декабря 1984 года М. Горбачев, еще не ставший главой государства, на Всесоюзной научно-практической конференции «Совершенствование развитого социализма и идеологическая работа партии в свете решений июньского 1983 года Пленума ЦК КПСС» отметил, что местные Советам играют большую роль в реализации продовольственной программы, развития агропромышленного комплекса, обеспечения населения товарами первой необходимости и сельхозпродукцией и т.д. [184, с.28-29].

Горбачев на Пленуме ЦК КПСС, проходившем в апреле 1984 года, отметил расхождение между богатейшими возможностями Советов и как они используются на деле [28; 52]. С приходом к власти в 1985 году М. Горбачева, его реформы по выходу страны из кризиса получили название «перестройка». Целью Горбачева было соединить социализм с демократией, то есть

демократические процессы должны были идти под контролем партии и государства. Так, после XXVII съезда КПСС, проходившего 25 февраля 1986 года, вышла Резолюция по Политическому докладу ЦК партии конкретизированы в постановлении ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советами народных депутатов» [185, с.53]. Как видно, партийный контроль имел главенствующее значение в организации деятельности Советов. Руководство вынуждено было признать о деформационных изменениях в самих Советах, о том, что произошло слияние государственного аппарата с партийным, мы неоднократно отмечали выше. Эти процессы перешли на общественные организации, такие как Советы народных депутатов. Становясь частью механизма государства, Советы были подвержены тем же деструктивным процессам – расслоением общества, появлением элит, коррумпированности и других характерных для данного явления элементов.

На январском Пленуме ЦК КПСС 1987 года, М. Горбачев констатировал, что произошло непомерное разрастание роли исполнительных органов в ущерб выборным. Деятельность сессии заформализованны, в итоге отсутствует должный контроль за деятельностью исполнительных органов и руководящих кадров. Также имеют место попытки командовать ими со стороны работников аппарата [185, с.52].

В эти годы были приняты законы о кооперации, о рыночных отношениях и др. Для того, чтобы усилить значение Советов, руководством страны в декабре 1988 года в соответствии с установками партконференции в действующую Конституцию были внесены изменения, согласно которым высшим органом власти в СССР становился Съезд народных депутатов [127, с.778].

Как показали выборы на Съезд народных депутатов 26 марта 1989 года, большинство первых секретарей обкомов партии и других номенклатурных работников не прошли в депутаты, поэтому сам план создать Съезд народных депутатов для «успокоения» населения и показать начало реформ в Советском государстве, но под прежним руководством КПСС, провалился. К

власти пришли демократически настроенные представители политической, культурной и научной элиты советского общества.

Уже на III внеочередном Съезде Советов народных депутатов СССР, проходившем в марте 1990 года, была отменена 6 статья Конституции о руководящей роли Коммунистической партии, что означало признание в стране многопартийности. Съезд также учредил пост Президента СССР, им стал М.С. Горбачев.

Дальше, как известно, события происходили стремительно. 8 декабря 1991 года в Беловежской пуще прошло совещание трех государств: Белоруссии, Украины и России, которое констатировало о распаде СССР и создании Союзных Независимых Государств (СНГ). 21 декабря 1991 года в Алма-Ате к СНГ присоединяются другие союзные республики за исключением Прибалтийских стран и Грузии. 25 декабря 1991 года Президент СССР М. Горбачев сложил свои полномочия [127, с.789-790].

В заключении хотелось отметить, что реанимация Советского государства путем «оживления» Советов, предпринимавшаяся советским руководством на протяжении десятилетий, не принесла успеха. Отсутствие в стране элементарных гражданских прав и политических свобод, тотальный партийный контроль, ограничение прав союзных республик, глубокий экономический кризис связанный с непомерными тратами на поддержание имиджа великой державы – неминуемо вело к распаду Союза ССР.

История деятельности местных Советов и их исполнительных структур показывает, что зародившись в период Октябрьской революции, они стали локомотивом, который повел народ на строительство нового государства. Однако идеи Ленина сделать из Советов учреждение для управления советским государством и обществом оказались не состоятельными. В реальной жизни страной управляла партийно-бюрократическая машина, использовавшая Советы для реализации своих политических планов и задач. Со временем Советы стали частью этой бюрократической системы.

Советы народных депутатов и их исполнительные органы в условиях отсутствия демократии не смогли реализовать своих полномочий, однако опыт работы с населением, накопленный

ими за семидесятилетний период, представляет большой интерес для современного Казахстана. В нашей Республике, в соответствии с Конституцией 1995 года, органами местного государственного управления являются Маслихаты. Демократические реформы, проходящие в Казахстане, делегируют государственные полномочия представительным органам власти, в частности, Парламенту и местным органам управления.

Мы учтем из прошедшей истории ошибки предыдущих поколений, чтобы не допустить их повторения при строительстве гражданского общества и правового государства в суверенном Казахстане.

### **3 ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ВЕТВЬ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

#### **3.1 Становление и укрепление исполнительной власти в Казахстане в условиях суверенитета и независимости**

Становление суверенного Казахстана было неотделимо от общего политического процесса, который происходил как в Центре, так и в национальных республиках. Общеизвестно, что Советский Союз представлял собой цельный организм и настолько был связан между собой тонкими нитями социально-экономических отношений, что любая реформа принятая в Москве, моментально отзывалась в союзных республиках, одной из которых являлся Казахстан.

В целях сохранения Союза ССР, центральное руководство во главе с Горбачевым стало менять политическую систему страны в сторону демократизации. В декабре 1988 года в Конституцию СССР были внесены изменения, которые закрепляли новые демократические принципы избирательной системы, как например, 1/3 депутатов должна была избираться от общественных организаций.

Первый Съезд народных депутатов открылся в Москве 25 мая 1989 года, главным его отличием от других съездов был демократический состав прошедших в него депутатов. На нем стали формироваться политические партии и фракции новой демократической России. Сегодняшние крупные политические объединения начали свою деятельность именно с того исторического периода. Известные ученые, политики, общественные деятели задавали тон и авторитет представительному органу власти, такие как, Сахаров А.Д., Ельцин Б.Н., Афанасьев Ю.Н., Старовойтова Г.В., Собчак А.А. и многие другие. По стране начался процесс упадка влияния Компартии и установление многопартийности. Нельзя забывать о том, что в Компартии на тот момент состояло 19 млн. членов, это представляло собой огромную силу, учитывая, что она контролировала все органы власти и управления страны [127, с.779-781].

На III Внеочередном съезде народных депутатов СССР была отменена 6 статья Конституции, и был учрежден институт Президентства. 15 марта 1990 году первым президентом СССР стал М.С. Горбачев.

Как отмечают казахстанские ученые, с ограничением монополии Коммунистической партии и уравнивания ее с другими общественными организациями, произошло и ослабление влияния ее позиции в республике. С этого момента не допускалось создание и деятельность партийных организаций в органах государственной власти, судах и правоохранительных структурах [186, с.9].

Позже, окончательному распаду Компартии содействовали Указы Президента Казахской ССР от 22 августа 1991 года «Об имуществе КПСС на территории Казахской ССР», «О недопустимости совмещения руководящих должностей в органах государственной власти и управления с должностями в политических партиях и иных общественно-политических объединениях» от 28 августа 1991 года. Это было одной из главных идей демократии в разделении партийной и государственной власти [186, с.10].

12 июля 1990 года на первом съезде народных депутатов Российская федерация приняла Декларацию о государственном суверенитете. По мнению российских ученых, это означало двоевластие в стране и усилило без того сепаратистские настроения в союзных республиках [127, с.785].

24 апреля 1990 года, как отмечает Малиновский В., на сессии Верховного Совета Казахской ССР был принят Закон «Об учреждении поста президента КазССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию....». В данном законе предусматривались прямые выборы Президента, поэтому для истории Казахстана 24 апреля является одним из знаменательных событий для страны [187, с.8-9].

В Казахстане в эти сложные и не стабильные в политическом отношении годы, были также приняты ряд дополнений к Конституции. Например, Основной Закон Казахской ССР, как отмечает Амандыкова С.К., дополнился новой 12 главой «Президент Казахской ССР», где учреждался пост Президента в Казахстане. Данные изменения, по мнению ученого, имели



революционное значение, поскольку впервые в теорию и практику был введен институт президентства. В результате чего, конституционная эволюция Казахстана начала входить в русло поступательного цивилизованного развития [188, с.265-266].

Вот как об этих событиях вспоминает академик С. Сартаев, - перед началом открытия сессии Верховного Совета КазССР, на котором должны были обсуждать проект Закона, Нурсултан Назарбаев попросил его зайти к нему и обсудить одну проблему. По словам Сартаева, будущему Президенту специально несколько раз звонил секретарь ЦК КПСС Разумовский с тем, чтобы снять с повестки дня вопрос об учреждении поста Президента Казахской ССР. Необходимо было сделать выбор: пойдет Казахстан по пути как суверенное государство или все останется по-прежнему. Будущий Президент Назарбаев подтвердил свою решительность не отступать от поставленной цели. В результате 24 апреля Н. Назарбаев был избран Президентом КазССР, это потребовало от него мужества, воли и решительности [189, 133-152].

Академик Зиманов С.З. пишет, многие республики к этому времени, имеется в виду 90-е годы, приняли Декларации о государственном суверенитете. Некоторые республики даже успели объявить себя независимыми. В данной ситуации, когда происходили серьезные политические события в Центре, наша республика заняла выжидательную позицию и последняя с РСФСР приняла Декларацию о государственном суверенитете [190, с.117].

Салык Зиманов среди многих ученых принимал участие в проекте Декларации, который был составлен по образцу Деклараций других республик, но более в сдержанной форме. На обсуждение был представлен и другой проект, именовавший себя альтернативным, который был вынесен от имени движения «Демократический Казахстан». Как отмечает академик, он не только не вносил позитивные изменения в первый проект, а, наоборот, ставил под сомнение не столько суверенитет республики, сколько вообще ее существование, как национального государственного образования. Практически все пункты проекта шли в разрез развития языка, культуры, возрождения самобытности и национального достояния

казахского народа, хотя это давалось в контексте общей политики относящейся ко всем национальностям, проживающим в Казахстане. Разработчики данного проекта требовали снять с проекта упоминание «о национальной государственности», «о праве нации на самоопределение», «о коренной нации как субъекте самоопределения», «провозглашения государственным языком казахского языка» и т.д.

Обсуждение этих вопросов, по воспоминаниям Зиманова С., происходило на II сессии Верховного Совета республики начавшей работу 15 октября 1990 года. Дискуссии по положениям проектов обнажило позиции отдельных депутатских групп и их политические ориентации. В тоже время, это оказало влияние на позиции «центристов» - колеблющихся депутатов.

Серьезность данного вопроса вынудили Парламент создать 16 октября специальную комиссию по обобщению предложений, замечаний и доработки проектов Декларации. Комиссия состояла из 25 человек, в нее входили ученые, военные, партийные и советские работники и т.д., работа комиссии проходила в сложной и напряженной обстановке. Тем не менее, аргументированно и путем компромисса работа была завершена в пользу первого проекта. 25 октября итоги работы были доложены самим Зимановым, на сессии Верховного Совета и была принята Парламентом. День принятия Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР стал важным и праздничным днем, позже он стал Днем республики [190, с.117-120].

Нурсултан Назарбаев на торжественном собрании по случаю Дня республики отмечал, что Декларация о независимости открыла новую страницу в истории Казахстана. Декларация о государственном суверенитете республики положило начало процессу обретения ею реальной независимости и самостоятельности. В Казахстане идея национального возрождения на основе государственного суверенитета овладела сознанием масс, отодвинула на второй план и классовые и партийные интересы, Такое явление исторически и закономерно. Оно отражает... заветное и долго сдерживаемое желание научиться жить не по указке, а самостоятельно, в свободном пространстве [191, с.502-523].

Можно отметить, что создание самостоятельной республики в Казахстане проходило в бескровной, сдержанной, но в тоже время в тревожной и напряженной обстановке. В это время в ряде союзных республик, таких как Азербайджан, Армении, Грузии и других, проливалась кровь. Накопившиеся за многие десятилетия, сдерживаемые авторитарно-бюрократическим режимом национальные вопросы разом вылились на поверхность, усугубив и без того сложный процесс становления их национальной государственности.

Надо отдать должное руководству Казахской республики того периода, а также оппозиционным силам, боровшихся за старый порядок политической системы некоторыми либеральными дополнениями и особенно демократической ее части в том, что они нашли в себе силы при отстаивании своих интересов не взяться за оружие. С тех самых времен, когда происходило становление суверенного Казахстана, мы дорожим своими миролюбивыми формами решения конфликтов и являемся примером для других постсоветских республик.

За небольшой период времени в Союзе ССР произошли серьезные события. 19 августа 1991 года, в период отдыха Горбачева М. и отсутствия его в Москве, было объявлено о переходе всей власти Государственному Комитету по Чрезвычайным Положениям (ГКЧП). В крупных городах Москвы, Ленинграда и др., было введено чрезвычайное положение и комендантский час. Путч возглавили высокопоставленные чиновники государства: Вице-президент Г. Янаев, Председатель Комитета Госбезопасности В. Крючков, Министр обороны Д. Язов, Премьер-Министр В. Павлов. Приостанавливалась деятельность демократических партий и организаций, их печатных органов, устанавливался контроль над средствами массовой информации и т.д.

Общеизвестно, что причинами Путча стал Указ российского Президента от 20 июля 1991 года объявлявший о департизации в Российской Федерации всех государственных учреждений, что означало о «прекращении деятельности организационных структур политических партий и массовых общественных движений в государственных органах, учреждениях и организациях РСФСР» и был прямо направлен против КПСС,

поскольку только она располагала такими структурами. ГКЧП продержался у власти всего 3 дня, в силу того, что он не был поддержан потерявшей свою власть партийной элитой и представителями советской бюрократической системы. По мнению российских ученых, августовские события ускорили распад Советского Союза [192, с.86-89].

Как отмечает Малиновский В., события тех дней требовали срочного реформирования несущих конструкций государственной власти и в первую очередь ее консолидации, как в Центре, так и в союзных республиках. Эти процессы начались с принятия 20 ноября 1990 года Закона «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесения изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР». Так, в статье 144 внесена запись о том, что Главой Казахской ССР ее высшей исполнительной и распорядительной власти является Президент КазССР. Высшая исполнительная власть, а с ней вся ответственность за происходящее в стране была возложена на Президента Н.А. Назарбаева. То есть, был проведен крен от парламентской в сторону президентской формы правления. Как считает ученый, признавая Назарбаева всем депутатским корпусом президентом-реформатором было недостаточным, необходимо было заручиться поддержкой всего народа Казахстана. В результате Законом от 16 октября 1991 года «О выборах Президента Казахской ССР», 1 декабря состоялись общенародные конкурентные выборы Президента республики. Одобрение его программы и личности кандидата составила 98,78% из более, чем 8 млн. человек. Это подняло политический вес Президента и соответственно независимость от Верховного Совета и Компартии [188, с.9].

Верховный Совет Казахской ССР 10 декабря 1991 года принял Закон «Об изменении именования Казахской Советской Социалистической республики» и страна стала называться Республикой Казахстан. С этого момента, как в официальных, так и рабочих документах, переписках и т.п. в речевой оборот вошло название Республика Казахстан [188, с.10].

16 декабря 1991 года была принята Декларация о независимости Республики Казахстан. Принятие этого

документа, как отмечает академик Сартаев С., стало рубежным этапом становления независимости. Она, по его мнению, является логическим продолжением Декларации о государственном суверенитете. Оба эти документа стали определяющими в судьбе народов Казахстана. Сартаев также добавил, в тоже время есть некоторые моменты их различающие, например, Декларация о государственном суверенитете принималась в сложной политической обстановке, когда возможность заключения обновленного Союзного договора была реальной, то к моменту принятия Закона «О государственной независимости Республики Казахстан», республика окончательно взяла курс на полную независимость. Это, несомненно, отразилось на содержании данных документов.

Ученый отмечает, так, если Декларация гласила, что республика является суверенным государством, государственная власть которой обладает верховенством, самостоятельностью и полнотой внутри Республики, а также во внешних отношениях в рамках, определенных Союзным договором, то в Конституционном Законе же ни о каких «рамках», ограничивающих суверенитет Республики, речи не идет [193, с.12-13].

Как отмечает Кул-Мухаммед М., в Декларации кратко, но емко сказано о том, что государство должно осознавать свою ответственность за судьбу казахской нации. Декларация ставила своей целью создание гуманного демократического правового государства [194, с.57-58].

Академик Сартаев С., вспоминая то сложное для республики время, когда конструировалась здание независимого Казахстана, отмечает – принятие этого Закона было данью памяти миллионам погибших от голода и репрессий граждан Казахстана. К нему шли наши предки в течение многих веков с периода колониальной зависимости от царской России, а позже сталинского режима. Поэтому, по словам ученого, мы отдаем дань их памяти и уважения.

В проекте Закона кроме Сартаева С. принимали участие Е. Нурпеисов и Т. Донаков. Уже в июле 1991 года проект был представлен в Президиум Верховного Совета КазССР. Вплоть до декабря в высших кругах господствовало мнение – нужен ли

Закон о независимости Республики Казахстан, если Казахстан является и без того независимым? Как вспоминает академик, на заседании Верховного Совета КазССР 9 декабря 1991 года известный ученый Манаш Козыбаев и я подняли вопрос о необходимости принятия данного Закона. После многочасового обсуждения, 16 декабря в 6 часов вечера Закон был принят большинством голосов. «За» проголосовало 270 депутатов, «против» - 12. По Указу Президента Н. Назарбаева 16 декабря было объявлено Днем независимости и всенародным праздником [195, с.26-28].

С учреждением поста Президента Казахской ССР в 1990 году, как мы уже указывали, первый Президент был избран Верховным Советом, он считался Главой КазССР. Как отмечает Сафинов К., к нему перешли многие полномочия Верховного Совета и Правительства. В юридической литературе этот период в политической истории Казахстана получил название советско-парламентской республики. Президент представлял в Верховный Совет, кандидатуру Председателя Совета Министров, а также ставил вопрос об отставке либо о принятии отставки Совета Министров. По согласованию Совета Министров назначал и освобождал от должности членов Правительства с последующим утверждением его Верховным Советом, приостанавливал действия Постановлений Совета Министров, Актов Министерств, Госкомитетов КазССР в случае их не соответствия.

Далее ученый пишет, для этого периода был характерен дуализм высшей исполнительной власти, разделение ее между Президентом и Правительством. Хотя Совет Министров должен был регулярно информировать Президента о своей деятельности и оставался по-прежнему высшим исполнительным и распорядительным органом. С другой стороны, сохранялась подотчетность Совета Министров Верховному Совету, как указано выше, он утверждал Председателя Совмина, состав Совмина, а также Министерства и Госкомитеты. Верховный Совет также мог по собственной инициативе или по предложению Президента выразить недоверие Правительству, что влекло за собой его отставку. Президент, как Глава государства председательствовал на заседании Правительства, мог внести в Верховный Совет выражение вотума недоверия и, в

целом, как отмечает Сафинов К., это не давало ему эффективно работать и управлять страной и создавало конфликтные ситуации между Президентом, Верховным Советом и Правительством [196, с.4].

Ученые верно отмечают, что при всех недостатках организационной формы, а именно в полномочиях Президента, Верховного Совета и Правительства, учреждение поста Президента имело огромное значение, поскольку в органы власти страны был введен принцип разделения властей. Временные трудности были преодолимы, как показала практика, они со временем обрели свой независимый статус [196, с.4].

Следует сказать, что становление исполнительной власти в Казахстане происходило вместе с развитием института президентства, статуса Парламента, организацией местной, законодательной и исполнительной власти. Поэтому для исполнительной власти, которой посвящена наша работа, все происходившие события, тщательно исследовавшие нами, с высоты исторической практики имеет большое значение для эволюции исполнительных структур.

Следующим этапом эволюции статуса Правительства начинается с 20 ноября 1990 года, после принятия Закона «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесения изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР». В юридической литературе данный исторический отрезок времени назван советско-президентской формой правления. Это означало дальнейшее реформирование исполнительного аппарата, укрепление статуса Президента, восстановление вертикальной системы исполнительной власти [196, с.4].

Как отмечает Амандыкова С.К., благодаря этим правовым нормам, внесенных в Конституцию, легитимизировался статус Президента Казахской ССР. В соответствии с Законом устанавливалось, что Президент Казахской ССР является Главой высшей исполнительной и распорядительной власти в Казахской Советской Социалистической республике. Учреждалась должность Вице-Президента КазССР которая согласно статье 2 избиралась Верховным Советом по представлению Президента КазССР. В соответствии со статьей 3 Закона, Совет Министров

преобразовался в Кабинет Министров КазССР, который формировался Президентом КазССР.

Также вводился пост Премьер-Министра Кабинета Министров Казахской ССР (ст.5). Премьер-Министр и состав Кабинета Министров КазССР утверждался Верховным Советом КазССР по представлению Президента КазССР [188, с.279].

В этот период, отмечает Сафинов, произошло слияние аппарата Президента с аппаратом Кабинета Министров. Кабинет Министров, потеряв статус Правительства, стал коллегиальным органом при Президенте. В состав Кабинета Министров входили: Премьер-Министр Кабинета Министров, Министры и председатели Госкомитетов. Президент имел право включать в его состав государственных советников, руководителей и других органов и организаций [196, с.5].

По поводу данных реформ в исполнительных структурах власти академик Зиманов С.З. писал, исполнительная власть состоит из нескольких слагаемых. Эффективно работающее Правительство с его центральными ведомствами - это главное условие для сильной исполнительной власти, возглавляемой Президентом. По мнению ученого, уже прошло достаточно перестроечных лет, однако оптимальной формы организации правительственных учреждений мы не добились. По-прежнему идут структурные изменения, которые вписываются в структуру центральных органов. По Зиманову, объединение аппарата Президента и Кабинета Министров, как и следовало бы ожидать, привлекло к командному верховенству и мелкой опеке аппарата Президента над Правительством, что ослабляет его самостоятельность и ответственность.

Правительству в настоящее время, продолжает ученый, нелегко работать, поскольку нет нормального контакта с Парламентом, наблюдается постоянное противостояние ряда Комитетов Верховного Совета с Правительством. Серьезного обновления требует кадровый состав Правительства, почти все ответственные участки занимают бывшие партийные работники и функционеры. Бюрократизм снова набирает силу и увеличивает бумажные потоки, аппаратный контроль за исполнением принятых решений имеет серьезные изъяны. Здесь необходимы, констатирует ученый, конкретные реформы.



Делая заключение, академик Зиманов С. отмечает, что Правительство есть головное звено всей исполнительной власти. Не добившись надлежащей структурной организации и работоспособности, нельзя говорить о сильной исполнительной власти. Поэтому вопросы эффективного функционирования аппарата Президента тесно связаны с властными отношениями по вертикали между центральными и местными органами власти и управления. По его мнению, президентская власть народного доверия способно внести конструктивные изменения в эту область [197, с.87-89].

Сафинов К. отмечает, Кабинет Министров слагает полномочия перед вновь избранным Верховным Советом. При всем при том, что Кабинет Министров стал учреждением подчиненным Президенту, он по-прежнему подотчетен и Верховному Совету. Поэтому вновь образованный Кабинет Министров представлял свою программу на рассмотрение Верховному Совету, и не реже одного раза в год отчитывался перед ним. Причем Верховный Совет был вправе по собственной инициативе, либо по предложению Президента, либо по заявлению Кабинета Министров принять решение об его отставке. Ученый указывает, что окончательное слово по прекращению полномочий было за представительным органом власти [196, с.5].

По мнению ученого, полномочия Кабинета Министров определялось исходя из вопросов государственного управления, находящихся в ведении Казахской ССР, за исключением полномочий отнесенных к компетенции Верховного Совета и Президента, то есть по остаточному принципу. В основном это были текущие вопросы управления страной, к ним можно отнести: развитие рыночных отношений; разработка и осуществление мер по обеспечению роста благосостояния и культуры народа; по развитию науки, техники, рациональному использованию и охраны окружающей среды; разработка мер по укреплению денежной и кредитной системы; по организации государственного страхования; единой политики цен, оплаты труда, социального обеспечения; разработки и вынесения в Верховный Совет текущих и перспективных государственных планов экономического, культурного и социального развития

Казахской ССР; принятие мер по осуществлению плана и бюджета; представление в Верховный Совет отчётов об их выполнении. Также сохранились полномочия Кабинета Министров по объединению и направлению работы Министерств и Госкомитетов и других подведомственных ему органов и т.д. [196, с.5].

25 июня 1991 года был принят Закон «О Кабинете Министров КазССР» и внесены соответствующие изменения и дополнения. По данному Закону Кабинет Министров вновь получил статус Правительства и объявлялся исполнительно-распорядительным органом Казахской ССР, осуществляющим свою деятельность под руководством Президента КазССР.

В Законе были подробно прописаны полномочия Кабинета Министров, например, урегулированы отношения Кабинета Министров с Верховным Советом, причем новым моментом в их взаимоотношениях стало связь отставки Кабинета Министров с отклонением Верховного Совета программы его деятельности и выражение их недоверия к Кабинету Министров.

Верховный Совет сохранил за собой право заслушивать отчеты членов Кабинета Министров. В свою очередь Кабинет Министров имел право законодательной инициативы, разрабатывал законопроекты по поручению Верховного Совета или Президента, рассматривал предложения и рекомендации Комитетов Верховного Совета по вопросам деятельности Кабинета, и принятия необходимых мер. Был обязан рассматривать и отвечать на депутатские запросы [196, с.5].

Верховный Совет, по Закону, может выразить недоверие Кабинету Министров, однако Президент и Премьер-Министр имеют право в Верховном Совете поднять вопрос о доверии к Кабинету Министров. За доверие должно проголосовать более половины депутатов.

Следует указать, что исполнительная власть еще не ставшая полностью самостоятельной приобрела свой механизм сдерживания законодательного органа от принятия скоропалительных решений.

В Законе отмечалось, что для взаимодействия Правительства и Верховного Совета, члены Кабинета получали право принимать

участие на сессиях Верховного Совета, заседаниях его Комитетов, комиссиях, высказывать свое мнение [196, с.6].

Закон также регламентировал полномочия Кабинета Министров в области экономического и социального развития, занятости, здравоохранения, культуры и т.д. На Премьер-Министра возлагалась работа Кабинета Министров, по поручению Главы государства он представлял Казахстан в международных отношениях и подписывал международные соглашения и договоры. В тоже время, непосредственная руководящая работа Кабинета Министров возлагалась на Президента. Поэтому его положение в этот период сравнимо с положением старшего Министра «административного Премьера» [196, с.6].

Деляя вывод, Сафинов К. указывает, что конституционные реформы 90-91-х годов свидетельствуют о намерениях законодательной власти полностью доминировать над Правительством, а с другой стороны, исполнительная власть пыталась усилить свое влияние в решении важных вопросов в жизни республики. Тем не менее, задачами реформ конца 80-х – начала 90-х годов -было создание работоспособных, наделенных реальными полномочиями органов власти, возрождение идеи парламентаризма, начавшееся с отделения партийной власти от государственной и учреждения поста Президента [196, с.6].

Вышеизложенное свидетельствует, что принятие государственной независимости и Декларации о национальном суверенитете осуществлялось в сложной ситуации. В это время формировались государственная структура, сильный, представляющий интересы всего народа Парламент, был создан институт Президентства - главными задачами которых было вывести страну из социально-экономического кризиса и стабилизировать общество на принципах демократии и равноправия. Для эффективного проведения демократических реформ, необходимо было сильная управленческая организация в лице Правительства. Однако ее становление тоже было непростым, поскольку и Верховный Совет и президентская власть старались подчинить ее для решения неотложных общегосударственных проблем. Особенно это было видно со стороны Верховного Совета КазССР, но тем не менее, процесс

становления исполнительных структур шел через эти трудности с каждым разом нарабатывая опыт для своего дальнейшего развития.

После того, как определилось политическое направление страны в сторону президентского правления, в системе управления республики произошли большие изменения. Укрепление позиции исполнительной власти и Президента дало начало процессу перевода бывших союзных и союзно-республиканских министерств в ведение Казахстана, как самостоятельного государства. Особенно это касалось таких мощных отраслей, как нефтегазовой промышленности, нефтеперерабатывающей, нефтехимической, геологии и т.д.

В 1992 году были созданы Министерства геологии и охраны недр Республики Казахстан, а также Министерство энергетики, Топливных ресурсов и т.д. Рост числа министерств был естественным ходом событий в связи с принятием независимости республики. Президент принимает Указ о сокращении министерств, ведомств и госкомитетов [198, с.44].

То есть, это говорит о том что стала налаживаться система исполнительных органов состоящих из министерств и ведомств, которая также являлась сложным процессом, поскольку состояла из многих слагаемых: подбора квалификационного кадрового потенциала, создания внутренней и отраслевой системы управления, определения их функций и задач и т.д.

Как отмечает Малиновский В., после укрепления президентской власти 13 января 1992 года в Закон о Кабинете Министров Казахской ССР были внесены изменения и дополнения. По нему Президент получил право изымать из введения Кабинета Министров отдельные сферы государственного управления и передавать их другим органам, либо Правительству. Были устранены внутренние противоречия компетенции Президента и Кабинета Министров, а также подтверждена роль Главы государства, как лидера и организатора верховного эшалона исполнительно-распорядительной власти [199, с.22].

Дальнейшее свое развитие исполнительная власть получает с принятием Конституции Республики Казахстан 1993 года. Как известно, еще 16 декабря 1990 года Верховный Совет образовал

Конституционную Комиссию во главе с Асанбаевым Е.М. В 1991 году по инициативе академика Зиманова С.З. в Доме дружбы с 15-17 мая был проведен круглый стол для обсуждения проблемы «Союзный договор, суверенитет и Конституция союзной республики». Практически все научно-исследовательские институты республики приняли участие в этом форуме. С докладом выступили наиболее именитые ученые и государственные деятели [190, с.127-128].

Как пишет Зиманов С., было разработано несколько альтернативных проектов и их необходимо было подготовить для всенародного обсуждения. Была создана экспертная группа во главе с Зимановым, в ее состав вошли академик М. Баймаханов, доктора юридических наук – С. Сабикенов, Н. Мухитдинов, доктора философских наук – В. Трошихин, А. Аргынбаев, старший научный сотрудник А. Вайсберг, кандидаты юридических наук – М. Ибрагимов, А. Камназаров. Члены экспертной группы: А. Нысанбаев, Ю. Хитрин, А. Кожанов, А. Ротницкий – участия в обсуждении не принимали [190, с.143-144].

По мнению Котова А.К., Конституция 1993 года открывала простор для положительной динамики казахстанского общества, уходя вперед от однопартийного наднародного политического правления на первом этапе переходного периода Казахстана к социально ориентированной рыночной экономике, он легитимировал Республику как новое независимое государство в мировом сообществе государств и солидарных наций [200, с.31].

Как отмечает Сафинов К., к этому времени Указом Президента РК от 9 июня 1993 года №1220 был определен перечень центральных органов государственного управления, куда вошли 23 Министерств, 9 Госкомитетов, 3 Комитета при Кабинете министров, 4 Главных управления при Кабмине, 3 Агентства, Государственная комиссия по Чрезвычайным ситуациям, Государственная телерадиовещательная кампания при Кабмине, Высшая аттестационная комиссия при Кабмине, Национальное патентное министерство при Кабмине.

В соответствии с Конституцией 1993 года, Кабинет Министров был ответственен перед Главой государства и слагал полномочия перед вновь избранным Президентом. Также члены

Кабинета Министров были ответственны перед Верховным Советом по вопросам исполнения законов. Верховный Совет мог заслушать отчет любого члена Кабинета Министров. В случае нарушения Конституции, мог поставить вопрос перед Президентом об его освобождении от должности. То есть, члены Кабинета Министров по вопросам исполнения законов и вопросам бюджета были подконтрольны Верховному Совету.

Конституция определяла правовое положение всех членов Кабмина, порядок назначения, установила принципы несовместимости полномочий членов Правительства с депутатскими полномочиями, с должностями госорганов и предпринимательской деятельностью. Премьер-Министр получил право руководства Кабинетом Министров, подписания его распоряжений и постановлений.

Автор указывает о значении Конституции, которая неоценима для Казахстана в том, что она закрепила систему разделения властей. Вместе с тем, указывает ученый, полномочия Правительства в Конституции не определялись, а его статус закреплялся только в общих чертах. Не до конца был разработан механизм взаимодействия высших органов между собой [196, с.8].

То есть, выражаясь общими словами, механизм сдержек и противовесов не был четко разработан. Принятие новой Конституции было вызвано самой политической жизнью, которая преодолевая трудности, шло вперед. Поэтому решение ряда вопросов, конкретизация полномочий некоторых органов власти сделало необходимым принятие Конституции в 1995 году. Академик Сартаев С.С. вспоминает о событиях которые происходили после принятия Конституции 1993 года: «В этот период казахстанское общество пребывало в состоянии «эйфории демократии», «эйфории свободы и независимости». Кроме того, ответы на многие вопросы государственного устройства на тот период были не вполне ясны». Все это, как указывает академик, не могло не отразиться в содержании этого Закона и на проблемах практики после его принятия [201, с.92].

Следует отметить, что в период между Конституциями 1993 и 1995 гг. прошло немало потрясений и противостояний различных политических сил казахстанского общества. После самороспуска

районных Советов Алматы в 1993 году, Верховный Совет Парламента Казахской ССР также принял решение о самороспуске. Именно 10 декабря 1993 года был издан Закон о местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан, который окончательно ликвидировал представительные органы власти на территории страны. Также в декабре 17-го числа 1993 года вышел Кодекс «О выборах в Республике Казахстан», по которому предлагалось новая мажоритарная система выборов в будущий Парламент страны, состоящий из 177 депутатов со сроком полномочий 5 лет. Выборы в него состоялись 7 марта 1994 года, уже в апреле того же года Парламент начал свою работу.

В результате нового политического кризиса между законодательной и исполнительной властью, Конституционный суд Республики Казахстан 6 марта 1995 года принял решение о не легитимности Парламента. В Республике 29 апреля 1995 года состоялся Референдум о продлении сроков Президента до 2000 года. По официальным данным свыше 95% имеющих право голосовать высказывались за продление полномочий [202, с.195-196].

Как показывают события в июне 1995 года Президент, не дожидаясь, предложил на суд населения Казахстана свой проект новой Конституции. В течение месяца шло обсуждение, дополнения и 30 июля проект Конституции должен был вынесен на референдуме.

30 августа 1995 года состоялся референдум, на котором был поставлен один вопрос: «Принимаете ли Вы новую Конституцию Республики Казахстан, проект которой был опубликован в печати 1 августа 1995 года?». По всей Республике прошло голосование на 10 253 участках. В голосованиях приняло участие 90,8% от общего числа лиц внесенных в списки, за Конституцию свои голоса отдали 89,14% голосовавших [203, с.9].

С этого времени, 30 августа – день референдума и принятия Конституции было объявлено всенародным праздником – Днем Конституции. В декабре 1995 года состоялись выборы в новый Парламент, который проработал с 1996-1999 годы. В Республике стали появляться новые политические партии и общественные движения [202, с.196].

По поводу новой Конституции, которая внесла четкую определенность во всех вопросах касающихся органов власти, управления и дальнейшей демократизации общества высказались почти все известные общественные и политические деятели, а также ученые Республики. Например, академик Баймаханов М.Т. о Конституции 1995 года отметил, что в обществе произошли серьезные изменения, построение ее ветвей власти: 1) прежний Верховный Совет, олицетворявший (вместе с местными Советами) советскую власть, уступив место двухпалатному Парламенту, имеющему несколько изменённые функции, а взамен местных Советов действуют Маслихаты; 2) под руководством Президента функционируют Правительство, отраслевые и местные органы исполнительной власти и т.д. Важнейшим итогом, отмечает академик, обретение Казахстаном независимости является то, что отныне отпали ограничения его суверенитета... теперь суверенитет Республики стал полным, никем и ничем не урезанный... [204, с.219].

Казахстанские ученые Кубеев Е.К. и Амандыкова С.К. пишут, что с момента приобретения независимости до Конституции 1995 года для нашей страны были сложными годами, в особенности в становлении и развитии основ конституционного строя. На современном этапе в системе государственных органов Казахстана отведено Президенту Республики. Президент является Главой государства осуществляет верховное представительство страны во всех актах внутривнутриполитической и международной жизни, обеспечивает соблюдение Конституции и согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность власти перед народом. Далее ученые отмечают, что специфика положения Президента состоит в том, что в силу своих полномочий он как-бы стоит над ветвями власти. Такой правовой статус не самоцель, а вынужденная мера. Завершая свою мысль авторы пишут, что укрепление президентской власти преследовало, прежде всего, стабилизацию органов законодательной, исполнительной и судебной власти, повышения их ответственности перед народом [205, с.164-165].

В Конституции 1995 года статья 64 посвящена исполнительной власти – Правительству Республики Казахстан. В п.1 четко отмечается, что Правительство осуществляет



исполнительную власть в Республике Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. Статус Правительства определяет его как высший исполнительный орган государства. Из логики данной статьи выходит, что Правительство возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью, при этом его конституционная характеристика как органа осуществляющего исполнительную власть в Республике Казахстан определяет его правовую природу как органа исполнительной власти в условиях разделения властей. Поэтому Правительство не просто обладает определенными исполнительными функциями, она возглавляет систему исполнительных органов, которая в условиях Казахстана является единой [206, с.286].

Еще до принятия Конституции 1995 года, в том, что Президент РК является одной из важных фигур в государстве, подтверждают события 90-х годов. Например, осенью 1991 года Президент Назарбаев Н. уже без согласования с Центром, как самостоятельный Глава суверенной республики, назначает на должность руководителя Правительства Сергея Терещенко, до этого этот пост с 1990-1991 год занимал Узакбай Караманов. Как пишет Ермухамет Ертисбаев, Президент его знал и уважал по совместной работе. В 90-м году Терещенко был утвержден Верховным Советом заместителем Президента Казахской ССР (такие странные должности), по мнению автора, в то время имели место, это было связано с началом рождения и становления президентской власти. До 1991 года Терещенко С. возглавлял Южно-Казахстанскую область и в октябре 1991 года Президент возвратил его в столицу и предложил должность Премьер-Министра. Дальновидность Президента заключалась в том, что вторую должность в государстве занимал представитель другой национальности, а именно русской, так как русский этнос в Казахстане составлял 40%, вопрос также касался проведения реформ и дружеского, взаимовыгодного отношения в этом процессе с Российской федерацией. В пользу претендента было то, что Терещенко был хорошо знаком с российской администрацией, в частности с В. Черномырдиным и другими [207, с.410].

Как отмечает Ертысбаев Е., Президент высоко оценил организаторские способности Главы Правительства, умение оперативно решать сложные задачи государственного управления. Он был для него не только как государственный деятель, но и надежный товарищ, к которому испытывает теплые чувства и доверие. Не случайно Президент поручил ему исполнять обязанности Председателя партии «Отан» - политического детища Главы государства.

В стране шли широкомасштабные реформы во всех областях социально-экономической, правовой, образовательной жизни, поэтому и минусов в работе Правительства было немало. В частности, в результате выдачи большого объема кредитов и неудачной сметы взаимозачетов, весной 1994 года произошла резкая девальвация казахстанской валюты – тенге. Автор отмечает, что Терещенко не повезло в том, что ему пришлось возглавлять Правительство в трудный для страны после развала Союза период, когда старые республиканские связи были разорваны, не работали предприятия целых отраслей промышленности, фактически народно-хозяйственных комплексов СССР перестал функционировать. И надо было находить выходы для возобновления работы фабрик и заводов, дающих работу населению страны.

Терещенко, как Глава Правительства, получил критику от Президента, от Парламента, от оппозиционных партий, средств массовой информации и т.д. В критику включились даже нарождающиеся бизнесмены, например Абилов Б. так отзывался о работе Правительства: «...любое заседание Правительства превращается в своеобразную диспетчерскую, где принимаются решения только одного дня». Так действительно было на самом деле [207, с.411].

В октябре 1994 года Президент Назарбаев Н. принимает решение о назначении нового Главы Правительства Акижана Кажегельдина. По мнению Президента, он обладал соответствующим опытом в исполнительной власти, в бизнесе, выполнял представительные функции в Совете предпринимателей при Президенте, возглавлял Союз промышленников и предпринимателей Казахстана. Кажегельдин также обладал еще одним из важных качеств, которое не могло

не импонировать Назарбаеву, а именно – готовность взять на себя ответственность. Премьер и его заместители должны были пройти утверждение в Парламенте, где он представил Кажегельдина, как нового Главу Правительства. То есть это был первый прецедент, когда Президент предложил уйти в отставку Главу Правительства, и когда члены Правительства подтвердили, что нужны новые люди [206, с.413].

Президент дал Кажегельдину широкие полномочия, которыми он должен был поднять экономику государства. Многих министров (исключая силовиков) и акимов стал определять Премьер-Министр, до этого, предупреждение со стороны своих соратников о чрезмерных амбициях нового Главы Правительства, Назарбаев не придавал значения. 30 августа 1997 года в интервью в российской газете «Труд» Кажегельдин открыто сказал, что если возникнет угроза либеральной модернизации общества, тогда он обязательно будет участвовать в выборах 2000 года [207, с.416-417].

Постепенно Президент стал сомневаться в Кажегельдине лично и в его курсе развития Казахстана. Осенью 1997 года, как отмечает Ертисбаев Е., не было ни одного дня, когда Кажегельдин не выступал в печати или СМИ, в которых журналисты поднимали вопрос о будущих выборах, на которые он уклончиво отвечал акцентируя внимание на 2000 год. Определение даты стало его тактическим, а в дальнейшем стратегическим промахом. Кажегельдин создавал имидж нового поколения интеллигентной элиты Казахстана, которые выведут страну на рыночные отношения [207, с.418].

Как пишет Ертисбаев Е., вскоре отношения между Главой государства и Главой Правительства накалились. Даже оппозиция переменяла тон по отношению к Кажегельдину. Премьер-Министр заболел и довольно серьезно, поскольку работа Главы Правительства требовала оперативного руководства, Кажегельдин был вынужден подать в отставку. На пост Премьер-Министра был назначен Нурлан Балгинбаев, до этого времени Президент кампании «Казахойл». Самое главное, необходимо было продолжить курс прежнего Правительства, развивать производство народного потребления на местах, выйти на мировой рынок с нефтегазовым комплексом, занять там

достойное место и не упустить наших возможностей [207, с.421]. Такие задачи были поставлены перед Премьером и Президентом Республики Казахстан.

Во второй половине 90-х годов Президент стал активно привлекать в свою команду «новых казахов» - молодых бизнесменов, добившихся значительных успехов и развивших свой бизнес. Например, Нурлан Каппаров («Казтрансойл»), Ураз Джандосов (Нацбанк, министр финансов, вице-премьер), Сауат Мынбаев (министр финансов, министр сельского хозяйства), Мухтар Аблязов (КЕГОК, министр индустрии), Зейнола Какимжанов (Народный банк, министр госдоходов), Тимур Кулибаев («Казтрансойл»), Аблай Мырзахметов («Темиржолы»), Еркин Калиев (министр транспорта) [207, с.423].

Старшее поколение управленцев по этому поводу выражало свое недовольство, однако Назарбаев Н. стратегически размышлял и знал, что будущее Казахстана за образованной молодежью. Автор отмечает, что много мнений о том, что в Правительство вошли молодые руководители. Одни считали, что они сделали много полезного для реформ, другие, наоборот, а кто-то был вынужден уйти из Правительства по разным причинам. Влившихся в Правительство молодых специалистов оппозиционные газеты называли «младотюрками» [207, с.424].

Как видно, становление органов управления страной осуществлялось через систему проб и ошибок. Это было естественно, поскольку в течение 70 лет господства коммунистического режима, все жизненноважные функции государства находилось в руках Центра, в том числе и исполнительная власть. Молодое государство - Республика Казахстан, столкнувшись с массой проблем после развала СССР, распада прежних социально-экономических связей с другими республиками бывшего Союза, с большими трудностями поднимала экономику страны. Все необходимо было делать заново, на новых принципиальных условиях рыночных отношений. В силу этих обстоятельств частая смена Правительства и министров, которые не добились решения поставленных перед ними программ – является характерным для молодodemократии и ее государственных структур.

Только после ликвидации монополии Компартии и отделения ее от государства, а также ликвидации органов Советской власти, в Республике происходит крен в сторону президентской формы правления. Исполнительная власть получает свойственные ей полномочия для оперативного и своевременного решения сложнейших задач экономической, политической и правовой жизни казахстанского общества.

Становление и укрепление правового статуса исполнительной власти как самостоятельной ветви демократического государства мы видим по Конституции 1995 года. С этого периода она становится одним из столпов на котором строится суверенное демократическое правовое государство - Республика Казахстан.

### **3.2 Правительство Республики Казахстан как высший орган исполнительной власти и его правотворческая деятельность**

Как отмечалось в предыдущем параграфе, в пп.1, 2 статьи 64 Основного Закона РК 1995 года определен статус Правительства, как высшего исполнительного органа власти. Согласно Конституции, Правительство является коллегиальным органом и во всей своей деятельности отвечает перед Президентом Республики, а в случаях, предусмотренных Конституцией, перед Мажилисом Парламента и Парламентом. В п.3 ст. 64 отмечено, что члены Правительства подотчетны Палатам Парламента в случае, предусмотренном подпунктом 6) статьи 57 Конституции[208, с.27].

Как свидетельствует Основной Закон Республики Казахстан, Правительство возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. Как отмечают Сапаргалиев Г.С., Мухамеджанов Б. и др., исполнительная власть представляет собой единую систему, которая подтверждается ст.87 Конституции. В ней говорится, что «местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов РК». Далее ученые продолжают, что положение Правительства, как высшего органа в системе исполнительной власти, обеспечивается его полномочиями, которые осуществляются по всей Республике Казахстан и распространяются на местные органы исполнительной власти. При этом они указывают, что Правительство направляет работу министерств, комитетов и других ведомств, которые тоже входят в единую систему исполнительной власти (за исключением некоторых «силовых» министерств и ведомств) [209, с.146].

Надо отметить, что Основной Закон РК четко раскрывает структуру исполнительных органов, где во главе системы стоит Правительство, как коллегиальный орган; на среднем уровне – центральные исполнительные органы, входящие в структуру Правительства центральные исполнительные органы, не входящие в ее состав, а также ведомства, входящие в структуру министерств. На региональном уровне – местные исполнительные органы и территориальные подразделения центральных исполнительных органов и ведомств. Главной задачей которых

является обеспечение исполнения законов, актов Президента, Правительства и иных правовых актов Республики Казахстан [206, с.286].

Полномочия Правительства после принятия Конституции 1995 года стали весьма обширными, соответственно развитие исполнительной власти шло своим сложным эволюционным путем, в котором из года в год оттачивались и конкретизировались его полномочия и взаимоотношения с другими ветвями власти. Исполнительная власть росла вместе с нашей страной, строившей демократическое суверенное правовое государство.

Уместным будет обратить внимание на порядок формирования Правительства в период становления Республики. Как отмечает Сафинов К., Главой государства после принятия Конституции в течение 6 лет было принято немало Указов, направленных на формирование системы государственных органов, сокращения государственных структур, реорганизации министерств, ведомств, усиление роли и функции департаментов министерств, сокращения дублирующих и промежуточных звеньев управления [33, с.174].

Знаменательным событием развития института исполнительной власти, как указывает ученый, было внесение изменений и дополнений в Конституцию РК от 7 октября 1998 года. Данный закон усилил роль Парламента в решении государственных вопросов и его контрольные полномочия по отношению к Правительству, изменения коснулись также сроков полномочий Президента, Палат Парламента, порядка формирования Мажилиса, а также наделения полномочиями акимов нижестоящих территориальных единиц. Как делает вывод авторы, Президент, являвшийся инициатором поправок в Конституцию, продемонстрировал политическую волю и стремление идти по пути демократизации управления и создания сильных и равноценных ветвей государственной власти [33, с.174].

Согласно Конституционному Закону РК «О Правительстве РК» от 29 сентября 2014 года № 238-V, Правительство, как высший орган исполнительной власти, планирует основные направления социально-экономической политики государства,

его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка. Вносит на утверждение Президенту программы, одобряет прогноз социально-экономического развития, вырабатывает планы по проведению внешней политики, участвует в разработке республиканского бюджета и отчета об его исполнении. Занимается разработкой мероприятий и планов по развитию финансовой системы страны и контролирует использование финансовых средств на те или иные государственные программы.

Далее в Законе указано, что Правительство формирует программу ценообразования, а также определяет номенклатуру различных товаров и услуг, которые регулируются государственными ценами. Оно отвечает за сохранность и управление государственной собственности, планирует мероприятия по ее эффективному использованию.

Как учреждение исполнительной власти Правительство обеспечивает социальную защиту граждан, достойную оплату труда населения и предусматривает обязательное социальное страхование граждан. Планирует основные направления развития областей республики; прорабатывает планы социально-экономической помощи депрессивных городов и областей; прогнозирует и реализует развитие социальной сферы: науки, образования, здравоохранения и спорта. Правительство предусматривает поддержку экологически неблагополучных регионов, защиту окружающей среды и природных ресурсов, формирует программы по обеспечению безопасности населения РК, а также развитие и переоснащения органов правопорядка и уделяет особое внимание институтам, обеспечивающим обороноспособность государства; проводит переговоры и подписывает межправительственные договоры, обеспечивающие взаимовыгодное развитие Казахстана с соседними государствами, международными организациями, а также организациями занимающиеся внешне экономической деятельностью и финансовыми структурами [210].

В соответствии с Конституцией, Главой Правительства является Премьер-Министр, он назначается Президентом с согласия Мажилиса Парламента, а члены Правительства назначаются Президентом. Согласно Закону от 21 мая 2007 года



№ 254, в процедуру назначения Премьер-Министра были внесены следующие изменения: Президент только после консультации с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуры Премьер-Министра Республики. После получения согласия Парламента, Президент назначает на должность Премьер-Министра, либо освобождает его от должности [211].

Как видно, Конституционный Закон поднял авторитет Парламента, его депутатов, представляющих различные слои казахстанского общества, а также партий и общественных объединений, являющихся неотъемлемой частью демократического Казахстана. Забегая вперед отметим, что Глава государства осознано и целенаправленно укрепляет Парламент, как одну из важных ветвей государственной власти, постепенно делегируя ей часть своих полномочий. Впредь это будет касаться и других ветвей власти.

Отметим, что Премьер-Министр несет персональную ответственность за работу Правительства, как перед Главой государства, так и перед Парламентом. Глава Правительства обязан докладывать Президенту об основных направлениях Правительства и о всех его важнейших решениях. Поскольку нет жесткой регламентации в этом вопросе, текущее состояние дел в государстве каждый раз может менять перечень вопросов, рассмотрение которых в Правительстве можно считать важнейшим. Во всяком случае, как указывают казахстанские правоведы, можно допустить, что число важнейших решений Правительства относятся те, которые вытекают из актов и поручений Главы государства, его программных установок, Посланиях и государственных программах, утверждаемых Президентом страны [206,6.295].

Структуру и состав Правительства определяет Премьер-Министр, однако он должен соблюдать закон о Правительстве. Согласно этому Конституционному закону Правительство образует министерства и иные центральные органы. Исходя из предложений Премьер-Министра, Президент республики издает Указ о структуре Правительства [206, 6.290].

11 января 2022 года Президент РК подписал Указ «О составе Правительства Казахстан». Состав Правительства стал выглядеть следующим образом: Смаилов Алихан Асханович –премьер-министр РК;Скляра Романа Васильевича – Первым заместителем Премьер-Министра Республики Казахстан;Тугжанова Ералы Лукпановича – Заместителем Премьер-Министра Республики Казахстан;Тлеуберди Мухтара Бескеноулы – Заместителем Премьер-Министра – Министром иностранных дел Республики Казахстан;Султанова Бахыта Турлыхановича – Заместителем Премьер-Министра – Министром торговли и интеграции Республики Казахстан;Койшыбаева Галымжана Тельмановича – Руководителем Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан;Бектанова Мурата Карибаевича – Министром обороны Республики Казахстан;Тургумбаева Ерлана Заманбековича – Министром внутренних дел Республики Казахстан; Умарова Аскара Куанышевича – Министром информации и общественного развития Республики Казахстан; Карашукеева Ербола Шырапбаевича – Министром сельского хозяйства Республики Казахстан; Мусина Каната Сергеевича – Министром юстиции Республики Казахстан; Аймагамбетова Асхата Канатовича – Министром образования и науки Республики Казахстан; Гиният Ажар – Министром здравоохранения Республики Казахстан; Шапкенова Серика Жамбуловича – Министром труда и социальной защиты населения Республики Казахстан; Ускенбаева Каирбека Айтбаевича – Министром индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан; Жамаубаева Ерулана Кенжебековича – Министром финансов Республики Казахстан; Абаева Даурена Аскербекевича – Министром культуры и спорта Республики Казахстан; Ильина Юрия Викторовича – Министром по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан; Куантырова Алибека Сакеновича – Министром национальной экономики Республики Казахстан; Мусина Багдата Батырбековича – Министром цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан; Брекешева Сериккали Амангалиевича – Министром экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан; Акчулакова Болат Ураловича – Министром энергетики Республики Казахстан.[212].

Премьер-Министром Республики Казахстан на сегодняшний день является Смаилов Аликхан Асханович. Он родился в 1972 году в г. Алматы, В 1994 году окончил Казахский государственный национальный университет имени аль-Фараби по специальности «прикладная математика», а в 1996 году — Казахстанский институт менеджмента, экономики и прогнозирования при Президенте Республики Казахстан, получив степень магистра государственного управления. Смаилов А.А. работал председателем Агентства Республики Казахстан по статистике, председателем Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК, помощником Президента Республики Казахстана, министром финансов Республики Казахстан, а 11 января 2022 года назначен Премьер-Министром РК [213].

Как уже отмечалось, после своего назначения Премьер-Министр в 10 дневный срок вносит предложение Президенту о структуре и составе Правительства. Сафинов К. отмечает, что в Конституции нет четкого определения кто должен входить в состав исполнительных органов страны. По его мнению, более или менее четко этот вопрос решен в ст.3 Конституционного Закона о Правительстве. По данной норме в него входят министры и иные должностные лица. Под термином «должностные лица» может быть любое должностное лицо исполнительной власти, даже так называемые министры без портфеля. Автор приводит пример, что Указом от 22 января 1999 года членом Правительства – министром, была назначена А. Самакова, являвшаяся одновременно председателем Комиссии по делам семьи и женщин при Президенте РК [33, с. 181].

Следует отметить, что вновь назначенные члены Правительства согласно п.3 ст.65 приносят присягу народу и Президенту Казахстана, текст который утверждается Президентом Республики [208, с. 27].

Конституционный Закон о Правительстве РК от 29 сентября 2014 года в п.1 ст.19 внес ряд изменений в деятельность Премьер-Министра. В частности, Премьер-Министр организует работу Правительства и распределяет функциональные обязанности между членами Правительства; представляет Правительство или поручает представительство Правительства в отношениях с

Президентом Республики, Парламентом, Конституционным Советом, Верховным Судом, Генеральной прокуратурой и др. государственными органами. Премьер-Министр согласно данному Закону также представляет Правительство или поручает представительство Правительства в международных отношениях и подписывает межправительственные договоры и соглашения; вносит Президенту Республики предложения о структуре и составе Правительства, об образовании, реорганизации и упразднении министерств и центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства. Премьер-Министр также вносит предложения: по кандидатурам для назначения на должность министра, за исключением министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, юстиции; об освобождении от должности министра, в том числе не согласного с проводимой политикой Правительства или не проводящего ее, за исключением министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, юстиции; представляет на утверждение Президенту РК единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет госбюджета страны. Глава Правительства докладывает Президенту об основных направлениях деятельности Правительства; заслушивает отчеты членов Правительства, руководителей центральных и местных исполнительных органов; образует и упраздняет консультативно-совещательные органы при Правительстве; выполняет другие функции, связанные с организацией и руководством деятельностью Правительства [210].

Следует отметить, что данным Законом были внесены изменения в функции центрального исполнительного органа. Так, например, центральный исполнительный орган, не входящий в состав Правительства, образуется, реорганизуется и упраздняется Президентом Республики по предложению Главы Правительства; он осуществляет стратегические, регулятивные, реализационные и контрольно-надзорные функции.

Далее отмечено, что центральный исполнительный орган, не входящий в состав Правительства, осуществляет руководство соответствующей отраслью государственного управления, а также в пределах предусмотренных законодательством – межотраслевую координацию.

Ответственным секретарем утверждается структура центрального исполнительного органа, не входящего в состав Правительства, она состоит, из департаментов и управлений. Совокупность департаментов и управлений центрального исполнительного органа, не входящего в состав Правительства, является аппаратом центрального исполнительного органа, не входящего в состав Правительства. При руководителе центрального исполнительного органа, не входящего в состав Правительства, образуется коллегия, являющаяся консультативно-совещательным органом, численный и персональный состав коллегии утверждается его руководителем. Актами центрального исполнительного органа, не входящего в состав Правительства, являются приказы руководителя центрального исполнительного органа, не входящего в состав Правительства [210].

Как отмечают российские ученые Козырин А.Н. и Глушко Е.К., основная организационная форма работы Правительства РК это заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Заседания созываются Премьер-Министром или Президентом. На заседаниях председательствует Премьер-Министр или его заместитель. При рассмотрении особо важных вопросов на заседаниях Правительства председательствует Президент. Далее авторы пишут, что заседания проводятся на казахском и русском языках, они могут быть открытыми или закрытыми. Заседание считается правомочным, если на нем присутствует не менее 2/3 членов Правительства. Регламент определяет порядок подготовки и проведения заседаний. В нем закреплён ряд административных процедур, которые могут быть организационными – это рассмотрение входящей корреспонденции, планирование, подготовка и проведение заседаний Правительства; и нормотворческими – подготовка и оформление проектов постановлений Правительства и распоряжений Премьер-Министра, подготовка актов Президента, вносимых Правительством, подготовка и внесение законопроектов и др. [214, с.230].

В то же время, в статье 67 Основного Закона касающейся Главы Правительства, не дан исчерпывающий перечень полномочий Правительства, в части организации и руководством

Правительством. Поэтому Конституция (п.4 ст.64) конкретизирует, что компетенция, порядок организации и деятельности Правительства определяется Конституционным законом, в данном случае Конституционным законом о Правительстве. Вместе с тем этот закон не единственный акт в этой части, ряд вопросов процедурного характера решен и в регламенте Правительства [206, с.295].

Согласно Регламенту Правительства Республики Казахстан, ежеквартальный перечень вопросов для рассмотрения на заседаниях Правительства согласуется с Премьер-Министром и его заместителями и представляется Руководителю Канцелярии. Члены Правительства заранее дают свои предложения и мнения по данным вопросам. Снятие того или иного вопроса с повестки дня по каким-либо причинам, заранее согласовываются и информируют заинтересованных лиц в данном вопросе. Перечень вопросов, которые запланированы на заседании, заранее рассылаются министрам, акимам городов Алматы и Астаны, и при необходимости другим лицам или учреждениям.

Дополняя сказанное, отметим, что внеочередные заседания могут быть созваны Президентом РК либо Премьер-Министром. Члены Правительства должны присутствовать на заседаниях без права их замены, в случаях невозможного участия члена Правительства на заседании, участвуют заместители, ответственные секретари или должностные лица министерств определенные Президентом РК и осуществляющих полномочия ответственного секретаря, предварительно согласовываются с Премьер-Министром, либо Руководителем Канцелярии не менее чем за 2 часа до заседания [215].

В Регламенте Правительства РК указывается, что на заседаниях Правительства могут присутствовать руководители структурных подразделений Канцелярии по согласованному с Премьер-Министром либо Руководителем Канцелярии списку. На заседаниях Правительства по приглашению Канцелярии могут присутствовать депутаты Сената и Мажилиса Парламента, акимы областей, городов Астаны и Алматы, руководители других государственных органов и организаций, работники Канцелярии и иные лица.

Список приглашенных лиц на заседания Правительства, подписывается Руководителем Канцелярии по согласованию с Премьер-Министром. Участие приглашенных лиц на заседание Правительства, обеспечивается Канцелярией. Проведение закрытых заседаний и обсуждение секретных вопросов осуществляется с соблюдением требования режима секретности и ограничения допуска на заседание [215].

За день до, и непосредственно, в день проведения заседания Правительства, запрещается изменять презентационный материал, в том числе презентации в электронном формате, за исключением случаев, согласованных с Руководителем Канцелярии.

Канцелярия Премьер-Министра составляет проект повестки дня заседания, который утверждается Руководителем Канцелярии по согласованию с Премьер-Министром либо лицом, исполняющим обязанности Премьер-Министра. Затем проект рассылается на не запрещенные к передаче по открытым каналам связи на мобильные устройства через информационную систему «Мобильный офис Правительства Республики Казахстан», членам Правительства и другим должностным лицам в соответствии со списком приглашенных на заседание лиц. Если же несвоевременно, некачественно и неполно был представлен материал к заседанию Правительства, Премьер-Министр либо по согласованию с ним Руководитель Канцелярии принимает решение о снятии с рассмотрения запланированного вопроса или его переносе на другое заседание.

В день проведения заседания Правительства структурное подразделение Канцелярии, ответственное за проведение и подготовку материалов, в обязательном порядке размещает комплект материалов (проект протокольного решения, справки, сравнительные таблицы, слайды, информационные (аналитические) и другие материалы по вопросам, рассматриваемым на заседании, списки участников) во вкладке «Инфопанель» административного рабочего места (АРМ) базы данных ЕСЭДО – единой системы электронного документооборота.

Далее в регламенте Правительства отмечено, что секретные материалы к заседанию Правительства вносятся в Канцелярию, регистрируются, докладываются, рассматриваются,

подготавливаются для вынесения на заседание Правительства, а также используются на закрытых заседаниях, совещаниях с выполнением требований Инструкции по обеспечению режима секретности в Республике Казахстан.

Лица, присутствующие на заседании должны вести запись данных в их адрес или в адрес представляемых ими органов (организаций) поручений и сроков их исполнения. Соответствующие государственные органы и организации, которым было дано поручение, представители которых присутствовали на заседании, обязаны приступить к исполнению поручений сразу после заседания.

Принятые на заседании Правительства решения, оформляются протоколом на гербовом бланке на государственном языке, к которому в случае необходимости прикладывается вариант на русском языке. Протоколы готовятся на основании и в соответствии со стенограммой заседания Правительства. При подготовке протокола совещаний у Премьер-Министра применяется аналогичный порядок [215].

Правительство, как высший орган исполнительной власти в соответствии с Конституцией, обладает правом законодательной инициативы. В п.1 ст.61 указывается, что законодательная инициатива принадлежит Президенту Республики, депутатам Парламента и Правительству РК [206, с.266].

Как отмечает Сафинов К., первоначально формируется проект годового плана законопроектных работ, которые готовятся на основе предложений госорганов и направляются в министерство юстиции, а оно в свою очередь, представляет его в Правительство. Далее, Правительство согласовывает данный план с Главой государства. Количество запланированных законопроектов может быть различным, в основном они касаются вопросов социально-экономического развития, вопросов безопасности и т.д. Подготовленный законопроект проходит обязательную процедуру согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами[33, с.451].

Обязательному согласованию с администрацией Президента подлежат законопроекты, которые планируются от имени Главы государства, объявляются срочными и законопроекты



разработанные, и подлежащие внесению в Правительство, в Мажилис по поручению Президента [33, с.452].

Правительство поготавливает план законопроектных работ на тот или иной текущий год. Так, План законопроектных работ на 2022 год утвержден Постановлением Правительства РК 31 декабря 2021 года за №991. В план вошли следующие законопроекты: «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного самоуправления», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам здравоохранения», «О развитии агломераций» и т.д.[216].

В Постановлении также четко прописаны сроки предоставления Проекта, органы и должностные лица ответственные за них.

Разработанный министерством законопроект проходит правовую и экономическую экспертизу в канцелярии Премьер-Министра. Срок проведения экспертизы не должен превышать 10-ти дней со дня поступления в канцелярию. По мнению автора, для качества законопроектов желательно расширить круг представительства в рабочих группах, в частности, в их состав следует включить депутатов, разработчиков соответствующих ведомств, ученых, представителей общественных объединений и местных исполнительных органов власти [33, с.453].

Действительно, в настоящее время министерство юстиции, а также другие отраслевые министерства часто сотрудничают с вузами Республики для привлечения ученых-специалистов той или иной области, в проведении экспертизы и обсуждения готовившихся законопроектов. Это, несомненно, способствует улучшению качества разрабатываемых законопроектов, а также дает вузам и научным учреждениям возможность практически реализовать свои теоретические знания.

После всех вышеперечисленных процедур, законопроект вносится на рассмотрение в Мажилис Парламента. По желанию Правительства некоторые законопроекты могут быть отозваны, например, в 2000 году Правительством было отозвано 7 законопроектов, среди них законопроект «О местном

самоуправлении РК» [33, с.467]. Одобренные палатами Парламента законопроект, согласно Конституции РК, скрепляется подписью Премьер-Министра, а после Президента [33, с.468].

Согласно Закону Республики Казахстан «О правовых актах» собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства РК, центральных исполнительных и иных государственных органов РК предоставлено право печати следующим печатным изданиям: на казахском языке – Республиканской газете «Егемен Казахстан», на русском языке – Республиканской газете «Казахстанская правда». Нормативные правовые акты центральных исполнительных и иных центральных государственных органов РК, а также постановлений Верховного Суда РК на русском языке предоставлено печати газете «Юридическая газета» ТОО «Медиа-корпорации «Заң» [217].

Кроме законопроектов, играющих стратегическую роль в развитии казахстанского государства и общества, особое значение для оперативного управления страной имеют Постановления и Распоряжения Правительства, в частности во исполнение Указов Президента. Так, в соответствии с Указом Президента РА К. Токаева «О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан» от 15 марта 2020 года за №287 при Президенте РК была создана Государственная комиссия по обеспечению режима ЧС, куда вошел весь состав Кабинета Министров страны [218].

В связи с распространившейся пандемией коронавируса COVID-19 Правительство приняло ряд Постановлений по реализации Указов Президента «О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан» от 15 марта и «О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности» от 16 марта 2020 года. В частности, в Постановлении был утвержден особый порядок формирования, уточнения и исполнения республиканского бюджета; до 31 декабря 2020 года включительно вводится поправочный коэффициент «0» к ставкам налога на имущества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по крупным торговым объектам, торгово-развлекательным центрам, кинозалам, театрам, выставкам и

физкультурно-оздоровительным и спортивным сооружениям. Это также касается земельного налога, сельхозпроизводителей и индивидуального подоходного налога индивидуальных предпринимателей. Кроме этого, приостанавливается начисление пеней по неисполненным в срок обязательствам до 15 августа 2020 года [219].

Постановления Правительства, вышедшие в марте-апреле 2020 года о мерах по реализации Указа Президента РК о дальнейших мерах стабилизации экономики, предусмотрели отсрочку срока оплаты по всем налогам и обязательным платежам в бюджет до 1 июня 2020 года, а также приостановление сроков проведения проверок и принудительного взыскания задолженности на период Чрезвычайного положения и т.п. [220]. Правительством РК были предусмотрены вопросы финансовой поддержки работников организаций здравоохранения задействованных в противоэпидемических мероприятиях в рамках борьбы с коронавирусом COVID-19. Выплачиваемые медицинским работникам с 1 марта 2020 года надбавки в соответствии с Приказом Министра здравоохранения РК от 4 апреля 2020 года №28/2020 не будут облагаться налогом [221].

Возвращаясь к вопросу о составе Правительства следует отметить, что кроме министерств, в него входят комитеты, агентства и ведомства. Например, Комитет по чрезвычайным обстоятельствам, Комитет охраны общественного здоровья, Комитет международной информации, Комитет индустрии и туризма, Комитет по регулированию естественных монополий, Комитет по защите и прав потребителей, Комитет по статистике, Комитет по контролю в сфере образования и науки, Комитет науки и т.д. [222].

Как правило, они возглавляются председателями и состоят при министерствах Правительства. Агентства, как и министерства, образуются и упраздняются Президентом по предложению Премьер-Министра, также существуют и ведомства, являющиеся комитетом центрального исполнительного органа. В отличие от министерств и агентств, являющихся самостоятельными субъектами исполнительной власти, подчиненных Правительству, ведомства это орган,

создаваемый в министерстве Правительства, оно образовывается и упраздняется руководителем соответствующего исполнительного органа. Они могут осуществлять специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции [33, с. 195].

Каждое министерство имеет свою структуру, например структура Министерства юстиции Республики Казахстан состоит из департаментов ведомств и управлений. Министерство возглавляется министром, тремя заместителями и ответственным секретарем. В настоящее время Министром юстиции РК является Мусин Канат Сергеевич, он родился 27 февраля 1966 года в г. Целининграде, окончил Карагандинский государственный университет им. Е.А. Букетова. 11 января 2022 года Указом Главы государства назначен министром юстиции Республики казахстан [223].

В Министерство Юстиции входят Департаменты и соответствующие Управления. Вице-министры юстиции Муканова Алма Кайратовна курирует вопросы нормотворчество. Ахметова Акерке Естаевна курирует вопросы международного сотрудничества и интеллектуальной собственности. Вице-министр юстиции Мадалиев Алмат Курмангазыевич осуществляет руководство арбитражными и иностранными судами, исполнение судебных актов. Вице-министр юстиции Әмірғалиев Азамат Халимеденұлы курирует судебную экспертизу, регистрационную службу и организацию юридических услуг нормотворчество [224].

В ведении Министерства юстиции РК, например, находится «Институт законодательства и правовой информации РК». Целью создания данного института было повышение эффективности нормотворческой деятельности и усиление роли правовой науки в обеспечении социально-экономического развития Республики. Для реализации поставленной цели, Институт осуществляет следующие виды деятельности: оказание научного содействия в разработке нормативно-правовых актов; разработка проектов законодательных и иных концепций; оказание научного содействия субъектам права, обладающих правом законодательной инициативы; разработка научной концепции развития законодательства РК; оказание услуг по проведению научной лингвистической экспертизы законопроектов;

проведение сравнительно-правовых исследований законодательства РК и иностранных государств; оказание услуг по проведению фундаментальных и прикладных научных исследований; подготовка научно-практических комментариев, кодексов и иных законодательных актов; оказание услуг научной правовой экспертизы; сбор, учет и хранение нормативно-правовых актов; систематизация базы данных и т.д. [225].

Как и во всех министерствах и ведомствах идут реформы и преобразования, так например, в 2012 году Приказом Министра юстиции РК № 36 от 31 января была утверждена единая программа профессиональной подготовки стажеров нотариусов. С этого периода нотариальные функции могло осуществлять частное лицо, имеющее юридическое образование, прошедшее стажировку и аттестацию в Нотариальной палате и Департаменте юстиции [226]. Появление частных нотариусов оказало значительную помощь населению в юридическом оформлении и заверении различных документов и договоров. Кроме того, их увеличение в рамках городов и населенных пунктов, сократило время граждан для получения квалифицированных нотариальных услуг.

Одним из важных реформ в области исполнительного производства является введение Института частных судебных исполнителей. Указом Президента РК от 17 августа 2010 года № 1039 «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» был упразднен Комитет по судебному администрированию при Верховном суде и образован Комитет по исполнению судебных актов в составе Министерства юстиции. Позже в октябре 2014 года Комитет был упразднен, а его функции перешли вновь образованному Департаменту по исполнению судебных актов в составе Министерства юстиции [227].

Для реализации поставленных задач Министерством юстиции была проведена большая работа по подготовке нормативной базы Института частного исполнителя. Было принято более 20 подзаконных актов, методических и инструктивных документов для нормального функционирования данного института. Была подготовлена система лицензирования и конкурсного отбора

частных исполнителей в РК. Первый конкурс на занятие должности частного судебного исполнителя был проведен в августе 2011 года. В августе-сентябре этого года были созданы первые региональные Коллегии частных судебных исполнителей, а в ноябре – Республиканская [227]. Таким образом была создана смешанная модель исполнения судебных актов, которая существует в Канаде, Великобритании и других странах.

18 февраля 2015 года в Казахстане была образована Республиканская палата частных судебных исполнителей. Все частные судебные исполнители стали обязательными членами этой Палаты. Региональные палаты были упразднены [227].

Так, например на март 2017 года, в Карагандинской области действовали 135 частных судебных исполнителей, в производстве которых находилось 129552 исполнительных документа на сумму 14 687 545604,41 тенге. В соответствии с Законодательством РК «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» от 1 января 2016 года было предусмотрено четкое разграничение полномочий государственных и частных судебных исполнителей по видам документов подлежащих исполнению. К исключительной компетенции частных судебных исполнителей относятся документы о взыскании в помощь физических и юридических лиц, а также в пользу государства суммы не превышающей 1000 месячных расчетных показателей. В то время как более крупное исполнительное производство, размер которых превышает более 1000 месячных показателей, а также конфискация имущества, либо передача имущества государства, о выселении, вселении, сносах, изъятиях, производимых в интересах государства – находятся в компетенции государственных судебных исполнителей. На сегодняшний день судебные исполнители получают информацию в режиме реального времени из 52 баз данных 26 государственных органов. Ежегодно вводятся новые технологии на улучшения качества исполнительного производства. Казахстанская Республиканская палата с 2016 года входит в Международный союз судебных исполнителей среди 106 стран мира [228, с.5].

Министерство юстиции в 2019 году внедрило в практику по всей Республике «рейтинг частного судебного исполнителя»,

который давал возможность взыскателям выбрать для работы наиболее опытного и квалифицированного частного судебного исполнителя. Рейтинг формировался из таких критериев как своевременность и полнота принимаемых мер, исполнительская дисциплина, стаж работы, количество поощрений и наказаний, численность сертифицированных помощников и т.д. [229].

Отметим, что создание частных судебных исполнителей, во-первых снизило нагрузку на государственных судебных исполнителей, а во-вторых – повлияло на качество и количество исполнения судебных решений. Частные и государственные исполнители судебных решений, на наш взгляд, смогут реально и в срок обеспечить исполнение решений суда, чем, несомненно, поднимут авторитет правосудия в казахстанском обществе.

В свете принятия Законов о демократизации политической системы и общественной жизни Республики идет постоянная модернизация министерств, агентств и ведомств. В целях доступности информации и услуг для населения, упрощения и ликвидации мелочных бюрократических процедур, налаживается связь государственных органов с общественностью через проведение конференций, круглых столов по решению тех или иных вопросов для выяснения мнений и предложений населения по предлагаемым законопроектам. Руководством государства было введено обязательное функционирование электронных сайтов министерств и ведомств и других высших органов власти, где каждый гражданин РК может обратиться к любому должностному лицу с вопросом и получить на него ответ. Немаловажным новшеством является и сайт доверия.

В своем обращении народу Казахстана 31 января 2017 года Глава государства поручил Правительству разработать и принять отдельную программу «Цифровой Казахстан», главная цель которой ускоренная технология и модернизация экономики, которая должна повысить производительность труда за счет автоматизации, роботизации, обмена «большими данными» и др. Внедрение и модернизация цифровых технологий поможет укрепить доверие граждан к государственной власти Республики Казахстан [230, с.26-27].

Следует отметить, что 2020 год стал для всего мира, и в частности для Республики, большим испытанием в связи с

распространившейся пандемией COVID-19. В этих сложных условиях Правительству Казахстана и местным органам управления удастся удерживать ситуацию под контролем, которая сопряжена принятием оперативных мер по локализации заболевания, оказанием медицинской и социальной помощи населению, поддержке бизнеса и предпринимательства в Республике и т.д.

В настоящее время в условиях чрезвычайного положения казахстанцы через портал «Электронное Правительство» могут подать заявление на назначение социальной выплаты 42500 тенге, а также на регистрацию статуса гражданина и др. Это, несомненно, облегчает процедуру для населения в предоставлении государственных услуг, не выходя из дома, соблюдая все правила и условия карантина.

В Республике уже многие годы существует портал «Электронное правительство». Это единая система, которая объединяет все органы и помогает оказывать услуги населению с помощью интернета, электронных терминалов и даже сотового телефона. «Электронное правительство» это единый механизм взаимодействия государства и граждан, а также государственных органов друг с другом, обеспечивающий их согласованность при помощи информационных технологий. Он позволяет сократить время получения справок, свидетельств и договоров. Самая главная цель портала «Электронное правительство» это создание единой точки доступа по всем информационным ресурсам государственных органов, открытый диалог с властью, конфиденциальность и установление контакта граждан с государством [231].

Надо сказать, что цифровизация и введение новых технологий в государственном управлении Республики за последние годы проверяются временем, в ходе которого выявилось их особое значение. Они влияют на многие сферы жизни казахстанского общества, в частности, в настоящее время на ведение занятий для школьников и студентов вузов в интерактивном режиме, дистанционной онлайн работы работников и служащих различных предприятий и государственных учреждений, в обслуживании банками населения и т.д.



Одним из позитивных новаций Правительства, а именно Министерства информации и коммуникации РК, стали Центры обслуживания населения (ЦОН), которые были организованы в 2007 году по принципу - «одно окно». Это было связано с тем, чтобы устранить административные барьеры и бюрократические преграды для предоставления населению Республики государственных услуг. Важным достоинством ЦОНов стало их доступность для граждан. В 2011 году было осуществлено слияние ЦОНов с инфраструктурой «электронного правительства». За счет применения инновационных методов в организации работы было сокращено не только время обслуживания клиентов, но и произошло внедрение системы качества обслуживания клиентов. В каждом районе городов Казахстана организованы ЦОНЫ, а для отдаленных районов созданы мобильные ЦОНЫ. Так, например, в 2012 году было 14 мобильных ЦОНов, то сейчас их стало 70. На сегодня специализированные ЦОНЫ обслуживают население по регистрации автотранспорта и выдачи водительских удостоверений и т.д. [232].

В рамках улучшения качества работы и предоставления юридических услуг населению, Правительство Республики приняло Постановление № 39 от 29 января 2016 года о создании некоммерческого акционерного общества государственная корпорация «Правительство для граждан», которая введена в действие с 1 марта 2016 года. Центр обслуживания населения, Центр по недвижимости, Научно-производственный центр земельного кадастра, Государственный центр по выплате пенсий – подлежали реорганизации путем слияния и преобразования в не коммерческое акционерное общество «Государственная корпорация «Правительство для граждан», со стопроцентным участием государства в его уставном капитале[233].

По данным Председателя правления Госкорпорации, Правительство для граждан оказывает 648 государственных услуг и за 10 месяцев 2019 года ими были оказаны 24 млн. услуг. Далее она отмечает, что в Республике функционируют 16 специализированных Центров и 86 секторов, часть из которых предоставляет услуги в онлайн формате. В настоящее время в ЦОНах существует 60% сектора самообслуживания, остальные

40% - рабочие места операторов [234]. Работа Цонов повышается в связи с электронной грамотностью казахстанского населения.

Особую роль в исполнительной власти играет Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции. По своему статусу оно было приравнено к министерствам. Для полного понимания деятельности и полномочий данного исполнительного органа власти, следует обратиться к истории его становления.

В соответствии со стратегией развития «Казахстан-2030» и определенных Главой государства приоритета формирования государства нового типа «Профессиональное государство, ограниченное до основных функций», 18 сентября 1998 году Указом Президента РК был учрежден специальный орган Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы. Первый председатель Агентства Турисбеков Заутбек Каусбекович отмечает, что с этого момента реформирование государственной службы получило свое институциональное оформление [235, с.6].

Закон «О государственной службе» был принят 23 июля 1999 года. Как пишет Мусилимова К.С., в нем были заложены юридические основы создания высокопрофессиональной, политически нейтральной государственной службы [236, с.3].

Основными направлениями деятельности Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и его территориальных подразделений являются: совершенствование законодательства о государственной службе на принципах равного права граждан на доступ к государственной службе, профессионализма, продвижения, основанного на заслугах; совершенствование системы оплаты труда на основе принципа равной оплаты за выполнение равнозначной работы; обеспечение социально-правовой защиты государственных служащих; осуществление контроля за соблюдением законодательства о государственной службе и антикоррупционного законодательства; проведение мониторинга кадров; обеспечение государственных служащих; информированное обеспечение государственной службы [235, с.6].

Как вспоминает Турисбеков З.К., за эти годы была проведена большая кропотливая работа формирования данной структуры и

обучение кадров. Например, в 2002 году вышел Указ Президента Республики «Об утверждении Правил проведения аттестации административных государственных служащих», по нему служащие проходят аттестацию в течение каждые 3 лет пребывания на службе, но не ранее 6 месяцев нахождения на данной должности [235, с.7-8].

В связи с поручениями Главы государства Агентство вело работу внесению изменений и дополнений в Закон «О государственной службе» и в Указ Президента «Об утверждении Правил служебной этики государственных служащих Республики Казахстан». Для реализации принципа единства государственной службы и обеспечения максимальной объективности при конкурсном отборе, проведение конкурсов проводилось под руководством уполномоченного органа по делам государственной службы [235, с.8].

Была повышена роль аттестации госслужащих, которая осуществлялась при процедуре тестирования поступающих на службу, также был определен порядок собеседования на вакантные должности. Параллельно проходила подготовка и переподготовка государственных служащих. Другим приоритетным направлением Агентства был контроль за соблюдением закона о государственной службе и борьба с коррупционными нарушениями на государственной службе [235, с.10].

6 августа 2014 года Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (Финансовая полиция) было упразднено с передачей функций и полномочий в Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции.

В соответствии с подпунктами 3), 5) Конституции РК, статьей 17-1 Конституционного Закона «О Президенте Республики Казахстан», в целях дальнейшего совершенствования государственной службы и противодействия коррупции 13 сентября 2016 года был издан Указ о реформировании Министерства по делам государственной службы Республики Казахстан в Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции [237].

В соответствии с Указом Президента РК Токаева К.К. от 13 июня 2019 года «Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции» было переименовано в «Агентство РК по делам госслужбы», а Национальное бюро по противодействию коррупции Агентства по делам госслужбы и противодействию коррупции в «Агентство по противодействию коррупции» (Антикоррупционную службу), который подотчетен и подчинен Президенту РК. В Указе отмечается, что «Агентство по противодействию коррупции» (Антикоррупционная служба) является правоохранительным органом который осуществляет выявление, присечение, раскрытие и расследование коррупционных уголовных правонарушений [238].

Руководство Агентством по противодействию коррупции осуществляет председатель назначаемый Президентом, на сегодняшний день им является Бектенов Олжас Абаевич. Он работал в Администрации Президента РК, заместителем акима Акмолинской области, с 2019 года являлся первым заместителем председателя, а затем с февраля 2022 года стал председателем Агентства по противодействию коррупции [239].

Данное Агентство имеет свои территориальные отделения, которые активно занимаются с возложенными на них функциями. Немаловажным фактором является то, что Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции большой упор делает на помощь общественности в борьбе против коррупции. Например, налажена тесная связь данного органа со студенческой молодежью Вузов Республики. Тесные контакты осуществляются через проректоров и деканов по воспитательной работе, Комитет по делам молодежи Вуза и факультета, студенческий Парламент и активистов студенческой молодежи.

Следует отметить, что 25 января 2017 года Н. Назарбаев выступил с обращением к народу Казахстана по вопросам перераспределения части своих полномочий между ветвями власти. Основная суть будущих реформ заключалась в передаче полномочий Президента Парламенту и Правительству. Поскольку сильная президентская власть была нужна нам в ходе преодоления сложного этапа развития государства, она оправдала себя, и в результате этого, все наши достижения обязаны той системе.

Далее Глава государства указывал, что отмечая 25-летие Независимости Республики Казахстан – это достижение и работа тех властных структур и президентской формы правления. Однако мир меняется и необходимы реформы, необходимо перераспределение властных полномочий для демократизации казахстанского общества.

Президент мыслит свою роль Верховного арбитра между ветвями власти, он будет заниматься вопросами внешней политики, безопасности и обороноспособности Республики. При этом значительно возрастет роль Правительства и Парламента. Вобщем предусматривается передать Парламенту и Правительству около 40 полномочий [240, с.1].

В рамках исполнения решений Главы государства о делегировании части президентских полномочий, 9 марта 2017 года вышло Нормативное Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан №1 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». В нем устанавливается: в п.6 ст.1 Закона повышается роль Мажилиса Парламента при формировании Правительства. Учрежден новый порядок формирования Правительства, где Премьер-Министр после консультации с Мажилисом Парламента вносит представление Главе государства о кандидатуре членов Правительства (исключение составляют министры иностранных дел, обороны и внутренних дел), которые освобождаются и назначаются Президентом самостоятельно [241].

Как видно из новой редакции Основного Закона РК, поднимается авторитет Парламента, поскольку по предыдущей норме только кандидатура Премьер-Министра должна была согласовываться с Мажилисом Парламента, а члены Правительства назначались Главой государства по представлению Премьер-Министра за исключением министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, юстиции. Необходимо отметить, что в новой редакции Закона в п.3 ст.44 говорится только о министрах иностранных дел, обороны и внутренних дел, что означает, что министр юстиции назначается в общем порядке.

Далее в п.2 ст.67 Конституции также внесены изменения: Правительство в своей деятельности отвечает как перед

Президентом, так и перед Парламентом. В соответствии с введенным в п.15 ст.1 Закона редакцией подпункта 4 ст.67 на Премьер-Министра возложена обязанность докладывать об основных направлениях Правительства и его важнейших решениях не только Президенту (как это было в старой редакции), но и Парламенту[241].

Согласно новой редакции Закона Палаты Парламента наделяются правом по итогам заслушивания отчета члена Правительства большинством не менее 2/3 числа депутатов Палаты принимать обращение Президенту РК об освобождении от должности члена Правительства при неисполнении им законов. В таком случае Глава государства освобождает от должности данного члена Правительства [241].

Как видно, поправка увеличивает количество депутатов требующих освободить того или иного члена Правительства от занимаемой должности (ранее достаточно было 1/3 числа депутатов). Также в старой редакции отмечалось, что Президент мог отклонить запрос депутатов об освобождении члена Правительства от занимаемой должности на 6 месяцев, и только после повторного обращения освобождал члена Правительства от должности.

Следует отметить, что данная статья является одним из сдерживающих факторов законодательной ветви власти над исполнительной, и в тоже время, служит усилением авторитета высшего законодательного представительного органа власти Республики Казахстан – Парламента.

Самостоятельность и ответственность Правительства обеспечивается также за счет исключения п.6 ст.1 Закона – право Главы государства отменять или приостанавливать действие Актов Правительства и Премьер-Министра, а также за счет других полномочий передаваемых во введение Правительства. Сохраняется, но с оговоркой «при необходимости» подп.1 п.6 ст.1 Закона, право Главы государства председательствовать на заседаниях Правительства по особо важным вопросам (подп.3 ст.44) [241].

В данной поправке, где Главой государства отменен ряд своих полномочий в пользу Правительства, четко прослеживается предание Правительству самостоятельности и ответственности.

В Послании Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 16 марта 2022 года он представил масштабную программу политических реформ. Была начата работа по подготовке проекта поправок в Конституцию, без которых невозможна эффективная реализация намеченных масштабных преобразований. «Цель конституционной реформы – заложить прочный фундамент дальнейшей всесторонней политической модернизации страны. Проект поправок был направлен в Конституционный совет. Его принятие позволит выстроить качественно новую модель формирования и функционирования государственных институтов – Нового Казахстана. Довольно часто наши граждане задаются вопросом: что такое Новый Казахстан? Думаю, можно ответить на этот вопрос коротко и емко. Новый Казахстан – это, по сути, Справедливый Казахстан. Согласитесь, нашим гражданам явно не хватает социальной справедливости. Пренебрежение интересами простых людей происходит сплошь и рядом, и источником порой вопиющей несправедливости являются представители госаппарата. Отсюда устойчивое недоверие граждан к институтам власти. Поэтому перед партией «AMANAT» стоит нелегкая задача выправления этой крайне неблагоприятной ситуации. Вы должны быть эффективным каналом взаимодействия между гражданским обществом и властью», – подчеркнул Касым-Жомарт Токаев [216].

Глава государства отметил, что изменения и дополнения в Конституцию направлены на комплексное реформирование всей политической архитектуры страны, выстраивание более сбалансированной системы сдержек и противовесов между ветвями власти. Это позволит окончательно отойти от суперпрезидентской формы правления, усилить полномочия Парламента, маслихатов. Президент акцентировал внимание на либерализации партийного и выборного законодательства, которая укрепит роль общества в принимаемых решениях на всех уровнях власти. Он полагает, что конкуренция за голоса избирателей станет более острой, изменится динамика и содержание самого политического процесса.

В Послании Президента Республики Казахстан сказано об укреплении общественного согласия. Согласие между

различными социальными и этническими группами – это результат усилий всего общества. В связи с этим необходимо проанализировать политические процессы и принять конкретные меры для укрепления нашего единства. После январских трагических событий очень важно не допустить расшатывания ситуации в стране. Важно обеспечить мир и согласие на казахстанской земле. Любое современное государство может быть расшатано по ряду моментов: межнациональные, межрелигиозные, и межрасовые распри, проблемы социального или имущественного расслоения населения, а также по политическим проблемам. Исходя из этого Казахстану необходимо будет обратить серьезное внимание на реальное (не отчетное) состояние законности и правопорядка в отдаленных местностях, социально-экономические аспекты жизни населения в регионах, нерешенность проблем местного населения, проблему коррупции на местах, вопросы авторитета местной власти среди населения.

Необходимо, чтобы законы государства действовали одинаково для всех, вне зависимости от любых оснований. Иначе никакие конституционные реформы не помогут. Необходимо улучшение жизни простых людей, решение социально-экономических проблем. Местное государственное управление и самоуправление остаются одним из сфер требующих реформ. Только реальное и широкое участие местного населения в решении местных проблем позволит обеспечить общественное согласие и стабильность.

Конституционные реформы должны улучшать жизнь людей, развивать демократию и гражданское общество. Как раз объявленная политика по развитию партийного строительства могла бы получить свое продолжение через активное участие партий в выборах местных властей на уровне районов и ниже. Только поставив местные власти в прямую зависимость от воли местного населения можно добиться эффективности местного управления. Конечно тут есть и угроза сепаратизма. Однако угроза сепаратизма может быть и без прямых выборов на местном уровне. Угрозе сепаратизма можно противопоставить многие механизмы демократии и центрального государственного контроля.



Из названных главой государства направлений данной реформы, в частности, следует отметить: отмену смертной казни; исключение из полномочий Президента приостановления и отмены действий актов акимов областей и городов республиканского значения, а также освобождения от должностей районных и нижестоящих акимов; формирование Мажилиса Парламента по смешанной системе с избранием 70% депутатов на пропорциональной и 30% – на мажоритарной основе; упразднение квоты Ассамблеи народа Казахстана в Мажилисе Парламента; сокращение президентской квоты в Сенате Парламента с 15 до 10 депутатов; наделение Мажилиса правом принятия законов, а Сената – правом их одобрения или неодобрения; создание Конституционного суда с предоставлением возможности обращения в него гражданам, генеральному прокурору и Уполномоченному по правам человека; преобразование Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета в Высшую аудиторскую палату.

По нашему мнению любая реформа Конституции должна иметь важное значение для развития общества и государства. Поправки в конституцию должны быть направлены на решение важных политических, социальных и экономических проблем стоящих перед обществом. Реформа конституции должна служить основой для дальнейшего развития государственности и демократии, так как ее влияние будет проявляться на протяжении многих лет.

В заключении необходимо отметить, что Правительство Республики Казахстан является высшим исполнительным органом власти. Порядок его формирования, структура, полномочия и взаимодействие с другими ветвями власти закреплены Основным Законом государства – Конституцией.

Наша суверенная Республика находится в процессе становления демократического правового государства и гражданского общества. Подтверждение этому - обращение Главы государства Н. Назарбаева народу Казахстана о передаче порядка 40 президентских полномочий другим ветвям власти – законодательной и исполнительной, что свидетельствует о незыблемости взятого нашим государством курса построения демократического суверенного Казахстана.

### **3.3 Местные исполнительные органы власти Казахстана: организация, деятельность и полномочия**

В процессе формирования центральных органов исполнительной власти в Республике Казахстан шла усиленная работа по организации местных исполнительных органов управления. Общеизвестно, что никакие реформы и никакие Законы, Указы Президента, постановления Правительства и законодательные акты Парламента не могут обрести практического воплощения без их исполнения и претворения в жизнь местными органами власти.

В Конституции Республики Казахстан 1995 года в статье 85 четко дано определение местным органам власти, в ней отмечается, что местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами. В систему местных представительных органов входят маслихаты, в систему местных исполнительных структур – акиматы, они, как установлено в ст.87 Конституции, представляют часть единой системы исполнительных органов страны [242, с.35].

Процесс становления местной исполнительной власти шел параллельно с формированием президентской власти. До принятия первой Конституции РК 1993 года, в системе местного управления оставалось присутствие советских институтов в лице Советов народных депутатов различных уровней и их исполнительных комитетов. Н. Назарбаев с принятием независимости Казахстана стал выстраивать новую систему государственного управления, где Президент являлся Главой всей исполнительной власти, а местные органы управления назначались, смещались и подчинялись ему.

Для дальнейшего укрепления местных исполнительных структур Республики были приняты ряд нормативных актов, например, 13 января 1992 года вышел Закон «О приостановлении действия отдельных норм Конституции Казахской ССР» и «О внесении изменений и дополнений в Закон КазССР «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов КазССР» [243]. 7 февраля 1992 года был подписан Указ Президента РК «О совершенствовании организации и

деятельности органов государственного управления в РК в условиях экономической реформы», в котором была закреплена единая система исполнительно-распорядительных органов и Глав администраций [244, с.23].

Также были приняты Законы от 9 и 10 декабря 1993 года «О досрочном прекращении местных Советов народных депутатов Республики Казахстан» и «О досрочном прекращении полномочий Верховного Совета Республики Казахстан». Как отмечает Айтказинов Е.К., с принятием первой Конституции Республики Казахстан и проведением реформ, обозначился отход от прежней советской системы и создание собственной модели исполнительной власти на местах. В новой Конституции, пишет ученый, не было даже упоминания о ранее принятом Законе «О местном самоуправлении...» от 15 февраля 1991 года [245, с.18-19].

Мы согласны с мнением ученого, что в республике произошли серьезные изменения, а Закон о местном самоуправлении, который давал широкие полномочия местным Советам управлять своими регионами в условиях активно проводящихся кардинальных реформ, не соответствовал курсу формирования государственной власти в Казахстане. В силу этого, прежние Законы об организации местного самоуправления требовали серьезной корректировки, так как в условиях кризиса политической и социально-экономической системы, местные исполнительные органы должны были четко и бесприкословно осуществлять мероприятия определенные Главой государства, иначе Казахстан захлестнуло бы волной тяжелых проблем, которая бушевала в соседних республиках. И на тот момент, на наш взгляд, это было оправдано в целях сохранения единства и суверенитета Республики Казахстан. Можно отметить, что система исполнительной власти медленно и планомерно приобретала современную организационно-функциональную форму деятельности.

8 декабря 1993 года был принят Закон «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан», который регулировал систему административно-территориального устройства Республики. В Законе дано четкое определение понятиям регион, населенный пункт, район и т.д. Например, в п.1

ст.2 отмечено, что населенным пунктом является компактно заселенная территория Республики численностью жителей не менее 50 человек, которое управлялось местными органами исполнительной власти. В п.1 ст.3 был определен статус городов, например к городам республиканского значения относились населенные пункты, имеющие особое государственное значение, либо имеющее население более миллиона человек. К городам областного значения в соответствии с п.2 данной статьи, относились крупные экономические и культурные центры с развитой социально-экономической инфраструктурой и численностью не менее 50 тысяч человек. Село, согласно п.5, это населенный пункт с численностью не менее 50 человек [246].

Введение административного устройства было очень важным для удобства организации органов местной исполнительной власти нашего государства. Общеизвестно, что в 90-х годах в Республике усилился отток населения в страны ближнего и дальнего зарубежья, и одновременно начались миграционные процессы возвращения на свою историческую родину оралманов, в период голода и репрессий оказавшихся за рубежом. Для организации вопросов переселенцев в Казахстане был создан Комитет по миграции, финансируемый за счет государственного бюджета, который занимался их переездом, обустройством, а также правовым обеспечением получения ими гражданства Республики Казахстан. В результате, для более оптимального управления и компактности организации местной власти была проведена данная корректировка.

На сегодняшний день Президентом РК К. Токаевым было предложено не употреблять слово «оралман» (возвращенец), а заменить его на термин «қандас», что означает соплеменник, и более соответствует статусу вернувшимся на свою Родину соотечественникам. По данным Главы государства за 25 лет с 1991 года по 1 января 2016 года в Республику приехали 957 764 человека, если не учитывать их потомков и прибывших без помощи государственной программы по переселению, более 1 млн. человек [247].

Следует отметить, что данный Закон давал право Ономастической комиссии (комиссии по переименованию) в рамках инициативы населения и общественности для

восстановления прежних исторических названий городов и пунктов давать разрешение на переименование части населенных пунктов, аэропортов, железнодорожных вокзалов, станций и т.п. Новое название того или иного объекта могли носить имя: незаконно репрессированных представителей национальной интеллигенции, казахских просветителей, военачальников – боровшихся на протяжении многих столетий за независимость Казахстана, а также имена ученых-исследователей, национальных героев, начиная от ханов, батыров и биев, до героев войны и труда, имеющих большие достижения в своей профессиональной деятельности др. Данные переименования нужны для сохранения историко-культурного наследия Республики Казахстан, а также для подрастающего поколения казахстанцев, в которых мы должны воспитать в духе патриотизма и любви к своей Родине.

Согласно Закону (п.4-1 ст.10), после заключения Ономастической комиссии, Президенту РК вносится представление о переименования областей, городов, районов и т.п. Переименование других объектов государственной собственности осуществляется на основании заключения республиканской Ономастической комиссии [246].

Возвращаясь к формированию местных исполнительных органов власти, следует сказать, что в связи с потерей авторитета Совета народных депутатов и Коммунистической партии, Президентом Республики стали назначаться Главы администраций. Как отмечает Алибаева Г.А., на местах были упразднены Исполкомы Советов, а их место заняли Главы администраций. Полномочия представительных органов заметно сузилось, они лишились право формировать исполнительные органы власти, назначать, освобождать руководителей объектов коммунальной собственности. Далее продолжает автор, в Казахстане была введена норма по которой обе системы власти на местах не вмешивались в дела друг друга, как бы воплощая принципы разделения властей. В тех сложных условиях Глава администрации нес большую ответственность, как перед Главой государства, так и перед вышестоящей организацией. В целом, подводит итог ученый, местные власти были ослаблены и

требовали реформ, а отдельные депутаты на сессии Верховного Совета даже ставили вопрос об их упразднении [32, с.120].

Вспоминая те сложные времена Е. Ертисбаев отмечает, в период февраля 1992 года, когда назначались Главы администраций, Президент при выборе кандидата на эту должность руководствовался принципами легитимности, преемственности и профессионализма. Например, в первой команде акимов Глава государства сделал ставку на недавних партийных функционерах: К. Укина – Кустанайская область, С. Турсунова – Талды-Курганская область, Н. Искалиева – Тургайская область, С. Нуркадилова – Алма-Атинская область, С. Шаухаманова – Кзыл-Ординская, Ж. Карибжанова – Кокчетавская, Ш. Кулмаханова – Актюбинская, В. Гартман – Северо-Казахстанская, У. Байгелдиева – Джамбульская, Ф. Новиков – Мангистауская, А. Браун – Целиноградская, В. Брынкина – г. Ленинск (Байконур), других крупных организаторов рыночной экономики и управленцев в регионах попросту не было. Со многими из назначенных руководителей Президент проработал долгие годы, доверял им, и в результате, их назначение в глазах населения было оправдано [207, с.391].

Интересен тот факт, отмечает автор, когда акимами Акмолинской и Северо-Казахстанской областей были назначены представители Президента Браун и Гартман (этнические немцы), здесь учитывался фактор, что в данных регионах проживало почти миллионное немецкое население Республики. Как известно, после горбачевских реформ перестройки, объединения Германии, открытия границ, многие этнические немцы, как в нашей Республике, так и в других субъектах бывшего Советского Союза, стали выезжать в Германию [207, с.394]. Нельзя не отметить, что выезд на историческую родину этнических немцев из Казахстана было определенной потерей для Республики, так как среди них было много квалифицированных специалистов, грамотных управленцев, ученых и просто трудолюбивых работников.

Как отмечает Е. Ертисбаев, в феврале 1992 года Главой администрации Карагандинской области был назначен П. Нефедов, бывший директор шахты крупного промышленного города Караганды. При назначении, вспоминает ученый,

учитывалась непростая обстановка в городе, когда шахтеры и другие работники не получали заработную плату, не хватало товаров первой необходимости и т.д. В данной ситуации только опытный производственник, по мнению Главы государства, мог поддержать спокойствие в регионе и нормальное проведение принятых реформ [207, с.401].

Как видно, Главы администраций, которые были назначены в тяжелые годы испытаний для нашей Республики, подбирались по профессиональному их качеству. Поэтому Президент назначал на должность умелых хозяйственников, авторитетных руководителей, учитывая такие тонкости, как национальную принадлежность того или иного Главы администрации, этнический состав области, отраслевую направленность региона и т.п. Это сыграло свою позитивную роль для поддержания мира и спокойствия для многонационального Казахстана, а также в реализации начатых в суверенном Казахстане социально-экономических и политико-правовых реформ.

Согласно Основному Закону РК в ст.87 отмечено, что местные исполнительные органы власти возглавляет аким, он является представителем Президента и Правительства, соответственно, он подотчетен им, назначается и смещается с должности высшими органами власти.

Например, в п.4 ст.87 указывается, что областные акимы городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом с согласия маслихатов соответствующих административно-территориальных единиц. Акимов нижестоящих административных единиц, например, районов, городов, поселков и т.д. назначает аким области с согласия маслихатов соответствующих городов. Глава государства по своему усмотрению может освободить акимов от должности [206, с.371].

Согласно п.5 данной статьи Конституции, деятельность акимов области, города, района и т.д. прекращаются при вступлении на должность вновь избранного Президента.

Согласие маслихатов на кандидатуру того или иного акима демонстрирует некоторые демократические черты местных органов власти, но тем не менее, полномочия маслихатов не столь широкие, чтобы влиять на политику в регионе, проводить

какие-то кардинальные изменения и т.д. Хотя маслихаты имеют право контроля и заслушивания отчетов акимов по тем или иным вопросам социально-экономической жизни района, города, или области, в реально жизни в регионе доминируют аким, потому что в его руках находится все исполнительно-распорядительные функции, и кроме того, они подчинены Президенту.

Местные маслихаты в отличие от представительных органов государственной власти Республики Казахстан, согласно п.1 ст. 86 Конституции, не являются законодательными органами, а вместе с акиматами входят в единую систему государственного управления. В отличие от акимов, маслихат избирается населением сроком на 5 лет из граждан достигших 20 летнего возраста и представляет собой институт народовластия. Как и у других представительных учреждений, депутат маслихата должен проживать на территории данного региона и не заниматься предпринимательской деятельностью [206, с.368].

Маслихат рассматривает бюджет региона и также занимается другими вопросами как и акиматы. Компетенция маслихатов и акиматов видна по установленным нормам законодательства. Например, в п.5 ст.87 отмечено, что маслихат при 1/5 части депутатов имеет право выразить недоверие акиму за не выполнение планов социально-экономического развития региона, а также других нарушений совершенных им. Однако, как отмечается в правовой норме, выражение недоверия акиму не обязывает Президента или вышестоящего акима согласиться с решением маслихата [206, с.373].

Президент имеет право по своему усмотрению при возникших конфликтных ситуациях досрочно прекратить полномочия маслихата (п.5 ст.86), либо маслихат в праве самостоятельно прекратить свои правомочия путем самороспуска [206, с.370].

То есть, таким образом Законодатель полагает избежать конфликтных, спорных вопросов на местах между маслихатом и акимом, которые могут угрожать стабильности в регионе, давать повод для социальных волнений среди населения и, в целом, деструктивно влиять на социально-политическую обстановку в городе, области или др. населенных пунктах.

Аким столицы наряду с установленным Законодательством обязанностями, представляет столицу в отношении с



Президентом, Правительством, Парламентом. Он также вносит на рассмотрение центральной исполнительной власти законопроекты по вопросам развития столицы; участвует в проведении в столице мероприятий общегосударственного и международного значения; ведает вопросами коммунальной и городской собственности.

Здесь надо отметить, что в Законе «О статусе столицы Республики Казахстан» от 21 июля 2007 года город Астана объявлен столицей Республики Казахстан, он является политическим и административным центром государства. В соответствии со своим статусом как столицы, Астана имеет свой флаг, герб и гимн. С момента строительства города Астаны вплоть до сегодняшних дней, градостроительная и архитектурная деятельность акима является одной из приоритетных. В Астане существует Градостроительный Совет, который возглавляет аким Астаны, имеется Генеральный долгосрочный план строительства столицы Казахстана [248].

Следует отметить, что 2019 год принес для Республики много новшеств в системе органов власти и управления, а также переименования столицы Казахстана. 20 марта этого года, первый Президент РК Н. Назарбаев официально сложил с себя полномочия президента, передав их Спикеру Парламента Касымжомарту Токаеву [249, с.1]. В официальной печати «Казахстанской правде» 21 марта было опубликовано сообщение, что Касымжомарт Токаев принял присягу на верность народу Казахстана [250, с.1].

В тоже время, Ел басы возглавляя Совет национальной безопасности оставляет за собой полномочия Главы государства и является гарантом Конституции РК. Центральная Избирательная Комиссия 10 апреля утвердила внеочередные выборы Президента РК, которые были назначены на 9 июня [251]. На внеочередных выборах Президента РК, которые состоялись в определенный срок, большинством голосов К.Токаев был избран Главой государства.

23 марта 2019 года Касымжомарт Токаев подписал Указ №6 «Переименовать город Астану - столицу Республики Казахстан в город Нур-Султан - столицу Республики Казахстан» [252, с.1].

Можно отметить, что благодаря работе акимов, стоявших во главе столицы, а также Главы государства, который контролирует развитие и облик города, как символа нового независимого Казахстана, Нур-Султан (Астана) на сегодняшний день входит в ряд красивейших городов мира.

Здесь также следует отметить, что бывшая столица Казахстана город Алматы Законом от 1 июля 1998 года получил особый статус, который был дан ему за особенности научного, культурного, исторического и финансового центра республики. Алматы объявлен городом республиканского значения, как и город Нур-Султан (Астана) он имеет свой герб. Аким города Алматы, также как и Астаны, назначается Президентом и увольняется им. В его обязанность входит охрана памятников культуры, экологии, благоустройство и т.д. Каждый город нашей Республики может присваивать звание «почетный гражданин города» за особые заслуги перед городом и Отечеством. Учитывая, что южная столица каждым годом расширяется, аким города кроме каждодневных задач социально-экономического развития мегаполиса, решает больше вопросов связанных с движением транзитного автомобильного транспорта через город, стоянок, автопарковок, а также уделяет внимание на развитие туризма и привлечения иностранных инвестиций в развитие этой выгодной отрасли [253].

Возвращаясь к организации местных исполнительных органов власти повторимся, что каждая административно-территориальная единица – область, город, район и т.д., возглавляется акимом. Аппарат формируется акимом из заместителей акима, первых руководителей исполнительных органов и финансируется из бюджета соответствующей административно-территориальной единицы (пп. 1,2,3 ст. 26) [254].

Заседание акимата области, города, района и т.д., осуществляется на основе регламента, который утверждается Правительством Республики. Персональный состав согласовывается решением сессии. В работе акимата области, города, района..., столицы, могут принимать участие руководители территориальных подразделений центральных исполнительных органов власти. То есть, областной, городской и

другие акиматы являются коллегиальным органом, но не считаются юридическим лицом [254].

24 апреля 2001 года за №546 вышло Постановление Правительства «Об утверждении Типовых регламентов акиматов области (города республиканского значения, столицы) и района (города областного значения)», в котором отмечается, что информационно-аналитическое, организационно-правовое и материально-техническое обеспечение деятельности акимата осуществляется аппаратом акимата области, города, района и т.д. [255].

В п.5 ст.1 данного Типового регламента указано, что делопроизводство и обработка корреспонденции акимата осуществляет аппарат в соответствии с требованиями Закона «Об административных процедурах», нормативно-правовых актов Правительства РК и утверждаемом акимом области (города республиканского значения, столицы). Исходящая корреспонденция в государственные органы (в том числе и электронного документа оформляется на гербовом бланке на государственном языке (в необходимости прикладывается вариант на русском языке)

В п.6 указывается – заместители акима и руководитель аппарата обеспечивают соблюдение установленного настоящим Регламентом порядка прохождения вносимых на рассмотрение акимата и акима проектов актов.

Работа акимата производится через его заседания, которые проходят не реже 1 раза в месяц. Заседания могут быть как открытыми, так и закрытыми, легитимными считаются заседания, если на них присутствует не менее 2/3 членов акимата. Постановления принимаются большинством голосов. На заседаниях аппарата акимата могут присутствовать депутаты парламента, Мажилиса, акимы районов, городов, а также с правом совещательного голоса руководители территориальных подразделений центральных исполнительных органов и иные лица.

На заседаниях ведется Протокол, решения принятые на заседаниях оформляются на гербовом бланке на казахском языке (при необходимости прикладывается документ на русском языке).

Акимат получает различные предложения как местный исполнительный орган власти. Вся работа по постановлению над данными вопросами осуществляется аппаратом и местными исполнительными органами. Решения по тому или иному вопросу подписывается акимом.

Акты акимата или акима носящее общеобязательных характер, касающиеся свобод и обязанностей граждан, требуют регистрации в органах юстиции, затем рассылаются адресатам после регистрации [255].

В данном Типовом регламенте также прописаны порядок организации исполнения законодательных актов и поручений Президента, Правительства, Премьер-Министра, акимата и акима. В частности отмечается, акимат берет под контроль все поручения Президента, Правительства, Премьер-Министра и т.д. в пределах своей компетенции, ответственность за исполнение возлагается на первых руководителей акимата и акима.

Аким и его заместители устанавливают сроки исполнения данных поручений, как правило, это один месяц, а если стоит гриф «срочно», то в 10-дневный срок. В случае не выполнения поручений в срок, вносится ходатайство о продлении сроков его исполнения, но не более 2-х раз [255].

Следует отметить, что с развитием местных исполнительных органов власти они постепенно пополнялась квалифицированными государственными служащими, для чего создавались курсы повышения квалификации, учебные заведения, готовившие высококлассных управленцев. В тоже время, в ряде регионов, где институты государственного и местного значения создавались впервые, происходили недоработки и нарушения. Это, на наш взгляд, было естественным для реализации такой грандиозной программы, как создание местной системы государственного управления. Правительство постоянно отслеживало наиболее проблемные вопросы и старалось реформировать, приводя в порядок подчиненные им государственные структуры.

Так, например, 15 декабря 2004 года вышло Постановление Правительства «О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов». В данном документе говорится, утвердить лимит штатной

численности местных исполнительных органов и предельное число акимов городов, Алматы и Астаны, районов (городов республиканского значения), а также лимит штатной численности аппарата акиматов поселков, аульных и сельских округов с соблюдением лимитной штатной численности установленных приложением в настоящем Постановлении, в пределах средств имеющихся в местных бюджетах [256].

В Постановлении Правительства РК от 15 декабря 2004 года «О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов» были внесены изменения в «Лимиты штатной численности местных исполнительных органов и предельное число заместителей акимов областей, городов республиканского значения, столицы, районов (городов областного значения)» от 20 января 2020 года. Так, согласно документу штатная численность составляет: в Акмолинской области – 3332, зам. – 5; Актюбинской – 2544, зам. – 5; Алматинской – 4084 и 5 заместителей; Атырауской – 1625 и 5 зам.; Восточно-Казахстанской – 4104 и 5; Жамбылской – 2711 и 5; Западно-Казахстанской – 2735 и 5; Карагандинской – 3586 и 5; Костанайской – 3585 и 5; Кызылординской – 1964 и 5; Мангыстауской – 1979 и 5; Павлодарской – 2874 и 5; Северо-Казахстанской – 2742 и 5; Туркестанской – 3991 и 5; гор. Алматы – 1470 и 5; Нур-Султан – 934 и 5; Шымкента – 717 и 5. Итого по Республике численность штата местных органов власти составляет 43 899 ед. и 86 заместителей [257].

Следует отметить, что органы местного управления – акиматы, тесно взаимодействуют с исполнительными местными органами маслихатами, поскольку совместно принимают общие оперативные и индивидуальные акты, направленные на решение проблем города или области. Они также нацелены на решение общегосударственных задач в пределах административной единицы. Если решения маслихатов принимаются коллегиально, то аким издает решение нормативно-правового, административно-распорядительного характера единолично. Он, как Глава администрации, подписывает постановления акимата. Решения, принятые акиматом и маслихатом в пределах района, города, области и т.д. – общеобязательны, поскольку они представляют органы государственной власти [206, с.374].

Маслихаты из своей среды избирают секретаря и различные комиссии, которые разрабатывают планы хозяйственного и социально-экономического развития региона на каждый год формирует бюджет и т.д.

Еще один важный момент во взаимоотношениях акиматов и маслихатов заключается в том, что государственные бюджеты, в том числе местный бюджет, должны соответствовать документам и распоряжениям, а также должны быть исполнимыми. При условии сокращения местного бюджета или увеличения расходов в соответствии с Конституцией необходимо документальное согласие акима, аналогичным правом обладает Правительство в отношении законопроектов принимаемых Парламентом.

Законодатель устанавливал данную норму, поскольку аким ответственен за обеспечение исполнения местного бюджета.

Акты акимов могут быть отменены только Главой государства, Правительства и вышестоящего акима. Основанием может быть нарушение законности, а также социально-экономической и политической целесообразностью. Такой порядок обусловлен вертикальным подчинением акимов президенту РК. В тоже время не отменена и судебная форма отмены решения акима [206, с.374-375].

Акиматы осуществляют каждодневную работу по обеспечению жизнедеятельности и развитию своих областей, городов и районов. В средствах массовой информации публикуются Постановления, принятые акимом области.

Следует отметить, что согласно Указу Президента РК от 18 января 2006 года №19, акимы в своей деятельности один раз в год отчитываются перед маслихатами о выполнении возложенных на них функций и по итогам отчетов принимаются соответствующие меры по исполнению решений маслихатов [258].

Большая работа за эти годы проводилось государством в области не только обеспечения квалифицированными кадрами учреждения органов исполнительной власти, но и укрепления среди них дисциплины и борьбы с правонарушениями. Например, 29 декабря 1999 года вышел Указ Президента РК «О наложении взысканий на политических государственных служащих». Вопрос рассматривался в основном о политических служащих, в Указе четко отмечены причины за которые

налагаются взыскания, условия наложения взыскания, виды, сроки и порядок взысканий. Позже данный Закон был упразднен в связи с изменениями и дополнениями включенных в него [259].

Роль данного нормативного акта заключается в том, что в нем были даны определения понятия дисциплинарная ответственность, проступки, связанные с нарушениями антикоррупционного характера, нарушения кодекса чести и т.д., которые послужили основой для принятия Закона о государственной службе РК, а также нормам антикоррупционного законодательства.

Главной целью законодателя было установление четкой дисциплины, создание здорового морально-психологического климата в коллективе среди сотрудников, совершенствование и повышение квалификации государственных служащих, а также ответственность за качественное и своевременное исполнение поставленных руководством задач.

В 2000 году 10 марта Президентом РК был издан Указ «Об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы», (данный Указ утратил силу в связи с новым Указом Президента РК от 29 декабря 2015 года, который введен в действие с 1 января 2016 года). Закон отменил предыдущие нормы, касающиеся указов 1996 года и 1998 года о стаже государственной службы, исчисления выслуги лет и т.д., в нем были определены новые положения и правила поступления на госслужбу политических и административных работников; занятие административной должности в порядке перевода; испытательный срок; возникновение трудовых отношений; трудовой распорядок; стаж и прекращение государственной службы и т.д. [260].

В настоящее время уже накоплен опыт организации исполнительных структур и функционирование его специалистов в разных отраслях центрального и местного управления Республики. 23 ноября 2015 года был принят Закон «О государственной службе Республики Казахстан». Как отмечает Дуйсенов Э.Э., должностные лица совершают юридические действия властного характера, которые связаны с управлением людьми и наделяются для этого разными по объему и характеру

полномочиями. Наиболее широкими полномочиями обладают руководители государственных органов [261, с.16].

Далее ученый пишет, для государственных служащих, которые перед получением должности проходят определенный отбор, уже получая должность должен соблюдать этический кодекс государственных служащих, а также другие внутренние правила данного государственного учреждения [261, с.22-23].

Существует специальный Реестр должностей административных государственных и политических служащих утвержденный Президентом РК 29 декабря 2015 года за №150, в котором определен перечень должностей относящиеся к разным категориям службы. Например, акимы областей, столицы и городов республиканского значения, их первые заместители и заместители, а также акимы городов, областных центров являются политическими государственными служащими [261, с.28-30].

Нижестоящие по вертикали акимы городов, районов, поселков относятся к категории административных государственных служащих.

Данная конструкция, которую мы видим в Реестре должностей, облегчает, упорядочивает и конкретизирует систему государственной службы, их правовое положение, полномочия, порядок роста, условия подтверждения своей квалификации и т.д.

Законодательство о государственной службе, в целом, сыграло большую роль в формировании нового типа сотрудников акиматов областей, городов и районов, а также поселковых и сельских округов. Оно было направлено на обеспечение дисциплины государственных служащих и их стремление к карьерному росту. Набор в различные отделы акиматов квалифицированных специалистов, окончивших высшие учебные заведения, знающих государственный язык, а также лиц, связывающих свои перспективы в работе данных структур, несомненно, сказалось на деятельности акиматов по выполнению поставленных пред ними перспективных задач для развития нашего государства.

Следует отметить, что наличие антикоррупционного Агентства обеспечивает пресечение любого правонарушения Закона о государственной службе, и в случае если оно



квалифицируется как «тяжкое», то данный сотрудник привлекается к уголовной ответственности. Указанные требования касаются не только простых служащих акиматов, но и акимов города, района, поселка и т.д.

Президентом Республики Казахстан 4 декабря 2006 года были изданы 2 Указа: «О проведении выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков Республики Казахстан» и «О проведении эксперимента выборов акимов отдельных районов Республики Казахстан». То есть, согласно данным нормам с 2005-2007 год планировалось поэтапно провести выборы акимов низового уровня. В 2005 году экспериментальные выборы районных акимов были проведены в гг. Астане и Алматы. Были сделаны первые шаги к становлению местного управления в Казахстане. По мнению Алибаевой Г.А., процесс формирования местной исполнительной власти низового уровня остался не завершенным, поскольку маслихаты не имеют рычагов контроля за местными исполнительными органами власти. Это не позволяет решать местные региональные проблемы [32, с.124].

Выборы сельских акимов также проводились в 2013 году в период с 5-9 августа. Всего было выдвинуто 7 173 кандидата и зарегистрировано 6 738. Центральный избирательный комитет возглавил К. Турганкулов. Выборы также проходили в городах районного значения, сельских округах и поселках. Всего было избрано 2 454 акима, в 3-х сельских округах выявить акимов не удалось, для чего были назначены повторные выборы на 28 августа. Явка выборщиков составила 98,3% [262].

По мнению экс-председателя Конституционного Совета РК Рогова И., возможность избрания Глав местных исполнительных органов власти, делегирование государственных функций органам местного самоуправления и др., является дальнейшим укреплением казахстанской демократии. Выборы акимов городов районного значения и сельских местностей 2013 году прошли на альтернативной основе, на котором было избрано 91% всех акимов страны [263, с.4-5].

Но на этом процесс выборности акимов вышестоящего уровня остановился, как и прекратились дискуссии о возможности предоставления регионам местного самоуправления.

Следует вспомнить историю первого эксперимента в Республике Казахстан выборах Чемолганского сельского округа Карасайского района Алматинской области, которые состоялись 29 мая 1999 года. Первым акимом – народным избранником стал Байбактинов К.Ж., 1961 года рождения. Нормативно-правовой базой стал Конституционный Закон «О выборах в Республике Казахстан» и Постановление Центральной избирательной комиссии РК от 23 апреля 1999 года «Об эксперименте по организации и проведению выборов Чемолганского сельского округа Алматинской области». Тот исторический момент, как отмечают авторы, вопрос о переходе на повсеместные выборы местных акимов Республики Казахстан не стоял, поскольку не было соответствующего Законодательства и о судьбе Казахстана, вокруг Республики было не спокойно. Опыт России показал, что избранные населением местные губернаторы становились полновластными хозяевами территорий и регионов. Все это могло спровоцировать возможность противостояния по линии «центр – периферия» Северо – Казахстанского, Южно – Казахстанского и Восточно-Казахстанского областей. Поэтому для того периода выборы местных органов исполнительной власти был политически рискованным шагом [264, с.25].

Однако в настоящее время ситуация в Республике стабильная и как отмечают Рогов И. и Малиновский В., реформы в Республике Казахстан идут вперед, в направлении «президентско–парламентской Республики». Это предполагает развитие общественно-политических институтов, вовлечения институтов гражданского общества и общественных объединений в решение важнейших государственных задач [265, с.227].

Казахстан занял достойное место среди стран мирового содружества своей миролюбивой и добрососедской политикой. Он также доказал свою приверженность к дальнейшим демократическим реформам. Поэтому на сегодняшний день, вопросы выборности акимов всех уровней весьма перспективно и своевременно. За период независимости Республики Казахстан у населения страны значительно выросло политическое и национальное самосознание, повысился уровень его интеллектуального, культурного и духовного развития. Казахстанцы состоялись как политически самостоятельная и

зрелая нация. Мы считаем, это дает основание вновь поднять вопрос о местном самоуправлении, потому что общество крепко стоит на ногах, а причины, которые в свое время не дали реформам дальнейшего развития, в настоящее время ушли в историю.

Из выше изложенного можно заключить, что местные органы исполнительной власти в соответствии с административно-территориальным делением четко регулируются законодательством, в частности, Конституцией и другими нормативно-правовыми актами касающиеся исполнительных структур. История их становления, которая была нами показана, шла параллельно с конструированием органов исполнительной власти нашей Республики. Поэтому местные органы исполнительной власти формировались в тех сложных и непростых условиях, в которых находилась наша Республика, только получившая суверенитет и независимость.

Прошли определенные годы для того, чтобы конкретизировать, упорядочить систему местной исполнительной власти, поскольку она является тем главным механизмом практической реализации принятых Президентом, Парламентом, Правительством и другими высшими государственными учреждениями Законов, Указов и Постановлений. От оперативности и слаженности работы местных исполнительных структур зависит состояние социально-экономической, политической, народно-хозяйственной стабильности государства. Решение первого Президента делегировать свыше 40 своих полномочий другим ветвям власти, вдохновило население страны на активную работу в пользу будущих демократических перемен, и в этих условиях, местные исполнительные органы власти, непременно, сыграют свою позитивную роль. В частности, в президентской Программе «Рухани жангыру» ставится задача поиска новых путей и способов по улучшению жизни населения Республики. В данной программеместным органам власти поручено вести постоянную работу по благоустройству своих регионов - строительства новых школ и обновления их новой техникой, культурных заведений и дорог, оказания помощи в организации местного производства, озеленения парков и скверов и т.д.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное научное исследование по истории становления и развития исполнительной власти в Республике Казахстан позволило нам прийти к следующим выводам:

Исследовав теоретические основы принципа разделения властей с его истоков до настоящего времени отметим, что особенность исполнительной власти заключается в ее правоприменительных функциях. В демократическом государстве исполнительная власть реализует принятые Парламентом законы и подотчетна Президенту. В экстренных случаях, особенно предвоенное и военное время, некоторые Конституции закрепляли институты делегированного законодательства исполнительной власти. Также, усиление исполнительной власти может быть обусловлено, когда в обществе нет единства среди различных политических сил, в результате чего создается критическая ситуация. Как показывает история, в это время законы не действуют, Парламент самостоятельно не в силах решить создавшуюся проблему, в государстве может произойти трансформация верховной власти в сторону исполнительной, а это в свою очередь – к смене режима и диктатуре. Для не допущения такой ситуации, любое государство, находящееся в условиях кризиса, должно обеспечить жесткий парламентский и судебный контроль.

История показывает, что согласно политике Ленина, возглавлявшего Правительство Советской России, весь старый государственный аппарат должен был быть уничтожен, кроме той ее части, которая могла служить советской республике.

Местные исполнительные органы власти – Советы Казахской АССР формировались в основном из местных безземельных крестьян и казахской бедноты. В то же время, в некоторых богатых районах в данные органы прошли представители кочевой знати и богатых землевладельцев – кулачества, поэтому зачастую Декреты Правительства на местах не исполнялись, либо исполнялись не в полной мере. Выходом из данной ситуации стали частые выборы и перевыборы местных Советов. Другим методом, являлось направление в такие регионы коммунистов из РСФСР и других союзных республик. По

замыслом Ленина органы власти должны были состоять из большевиков или им сочувствовавших, поэтому социальное положение играло важную роль при получении должности в исполнительных органах власти.

В тоже время, СНК Казахской АССР, являясь высшим исполнительно-распорядительным органом, полного контроля над населением республики вплоть до 30-х годов так и не имел, поэтому власть держалась на классовой идеологии и насилии.

С принятием Конституций СССР 1936 и Казахской ССР 1937 года исполнительная власть оставалась в статусе высшего исполнительно-распорядительного органа и являлась мощным оружием в руках советского руководства. Тем не менее, Казахстан, в те тяжелые годы сталинских репрессий, получил статус союзной республики, что было немаловажным для дальнейшего развития национальной государственности. При всей ограниченности ее прав и полномочий, казахский народ обрел свою территорию, границы, органы власти и управления.

Прослеживая дальнейшее развитие исполнительной власти в Казахстане, то можно отметить, что конец диктатуры Сталина и его сподвижников привел к власти более либеральные силы во главе с Н.С. Хрущевым. Если смотреть с высоты исторической практики на государственные программы Хрущева, то они логичны, и в тех исторических условиях были необходимы.

Надо признать, что в русле этих демократических реформ, создание совнархозов имело особое значение, поскольку они разрушили привычную централизованную систему управления, где распределение материальных благ, бюджета, строительство новых промышленных объектов, научных и культурных учреждений зависело от высших партийных органов и бюрократического аппарата Союза ССР. Поэтому Н. Хрущев, с созданием совнархозов, наносил серьезный удар центральному управлению государства. В то же время при всех либеральных взглядах, он не намеревался изменять систему управления, поскольку полностью дать совнархозам широкие полномочия означало укрепить позиции союзных республик и ослабить Центр. Задачами совнархозов было поднять экономику СССР, не нарушая целостности Союза и, тем более, гегемонии коммунистической партии.

Мы полагаем, что совнархозы, при положительных сторонах и недостатках, в тех политических реалиях открывали перед советским народом план возможного и перспективного развития государства и его экономики, а главное были направлены на остатки тоталитаризма в системе государственного управления и расширение прав союзных республик.

Следует отметить, что общеизвестные в истории скоропалительные решения Н. Хрущева не только в экономике, но и во внешней политике, дало обоснование для снятия его в 1964 году с поста Генерального Секретаря ЦК КПСС. Поэтому после ухода его о совнархозах старались не вспоминать, а интересный практический опыт альтернативной модели управления был незаслуженно забыт. Советская бюрократическая машина вновь централизовалась и вернулась к прежней административно-властной системе управления страной.

Такая модель при однопартийной системе была проведена в Китае в 70-х годах, о ее результатах и достижениях мы можем судить сегодня. Китай является второй в мире экономически развитой страной после США.

Следуя исторической последовательности следует отметить, что в 70-80-е годы в СССР уже стали проявляться кризисные явления в основе которых было социалистическое производство и производственные отношения. В этих условиях была проведена попытка реанимации Советского государства путем «оживления» Советов, которая не принесла ожидаемых результатов. Отсутствие в стране элементарных гражданских прав и политических свобод, тотальный партийный контроль, ограничение прав союзных республик, непомерные траты на поддержание имиджа социалистической державы – неминуемо вело к распаду Союза ССР.

Как видно, становление органов управления страной осуществлялось через систему проб и ошибок. Это было естественно, поскольку в течение 70 лет господства коммунистического режима, все жизненно важные функции государства находилось в руках Центра, в том числе и исполнительная власть. Молодое государство - Республика Казахстан, столкнувшись с массой проблем после развала СССР, распада прежних социально-экономических связей с другими

республиками бывшего Союза, с большими трудностями поднимала экономику страны. Все необходимо было делать заново, на новых принципиальных условиях рыночных отношений. Частая смена Правительства и министров, которые не добились решения поставленных перед ними программ – является характерным для периода младодемократии и ее государственных структур.

Только после ликвидации монополии Компартии и отделения ее от государства, а также органов Советской власти, в Республике происходит крен в сторону президентской формы правления. Исполнительная власть получает свойственные ей полномочия для оперативного и своевременного решения сложнейших задач экономической, политической и правовой жизни казахстанского общества.

В настоящее время экономика в Республике стабилизировалась, Казахстан занимает достойное место среди стран мирового содружества своей миролюбивой и добрососедской политикой. Он также доказал свою приверженность к дальнейшим демократическим реформам, которые были заявлены Ел Басы еще в начале становления нашей государственности. Поэтому на сегодняшний день, вопросы выборности акимов всех уровней весьма перспективно и своевременно. За период независимости Республики Казахстан у населения страны значительно выросло политическое и национальное самосознание, повысился уровень его интеллектуального, культурного и духовного развития. Казахстанцы состоялись как политически самостоятельная и зрелая нация. Это дает основание вновь поднять вопрос о местном самоуправлении, потому что общество крепко стоит на ногах, а причины, которые в свое время не дали реформам дальнейшего развития, в настоящее время ушли в историю.

Реформы строительства правового демократического государства в нашей Республике продолжают. Примером этого является Проект закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» который был вынесен на всенародное обсуждение и принят 10 марта 2017 года. В Закон внесены 26 поправок к 19 статьям Конституции РК - изменения коснулись перераспределения власти между Парламентом,

Правительством и Президентом. Например, Президент передал исполнительной власти ряд своих полномочий в социально-экономической сфере и в управлении местными органами. Кроме этого, Правительство должно слагать свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом, а не перед Президентом как ранее, усилилась роль Парламента в формировании Правительства, в частности, ответственности Кабинета Министров перед депутатским корпусом и т.д.

Н.Назарбаев предлагая на обсуждение реформы отмечал, что эта программа поможет решить задачи по обеспечению устойчивости политической системы, повышения роли Правительства и Парламента, даст более эффективный механизм ответа на современные вызовы. Ел басы указал, что он сознательно идет на делегирование части своих полномочий с единственной целью построить более эффективную и устойчивую систему управления страной. Данная реформа не является копированием чужих политических моделей, Казахстан находит свои уникальные решения, хотя есть вопросы в которых мы следуем в рамках мирового опыта. Программа реформ это наш ответ – в каком направлении пойдет Казахстан, ответ ясный – в сторону демократического развития [231, с.1]. Решение Главы государства делегировать свыше 40 своих полномочий другим ветвям власти, вдохновило население страны на активную работу в пользу будущих демократических перемен.

2019 и 2020 годы принесли для Республики много новшеств в системе органов власти и управления. Так, Новый состав Правительства Республики под руководством А.У. Мамина был сформирован 25 февраля 2019 года, 20 марта первый Президент РК Н. Назарбаев официально сложил с себя полномочия, передав их Спикеру Парламента Касымжомарту Токаеву. На внеочередных выборах Президента РК, которые состоялись 9 июня этого же года, большинством голосов К.Токаев был избран Главой государства.

Следует отметить, что 2020 год стал для всего мира, и в частности для Республики, большим испытанием в связи с распространившейся пандемией COVID -19. В этих сложных условиях Правительству Казахстана и местным органам управления удастся удерживать ситуацию под контролем,



которая сопряжена принятием оперативных мер по локализации заболевания, оказанием медицинской и социальной помощи населению, поддержке бизнеса и предпринимательства в Республике и т.д.

В заключении отметим, что в Казахстане продолжается модернизация органов власти и управления на пути строительства правового государства, где немаловажную роль играет исполнительная власть, имеющая тысячелетнюю историю. Издревле верховная власть осуществляла государственное управление через исполнительные институты, но по мере развития цивилизации стало возможным подчинение исполнительных структур народовластным учреждениям. Только благодаря неустанной борьбе прогрессивных сил общества и придание самостоятельного статуса трем ветвям власти с системой сдержек и противовесов, сделало исполнительную власть реализатором Законов Парламента, то есть народа. Главная задача сегодняшней демократии состоит в том, чтобы действующий государственный механизм, в котором исполнительная власть обладающая огромными материальными и силовыми ресурсами, была подконтрольна представительным институтам общества.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. История государственно-правовых учений / отв. ред. В.В. Лазарев. – М.: Спарк, 2006. – 672 с.
2. Локк Дж. Сочинения: В 3 т / пер. с англ. и лат. Т.3 / ред. и сост. А.Л. Субботин. – М.: Мысль, 1988. – 668 с.
3. Монтескье Ш. Избранные произведения. – М.: Политиздат, 1955. – 780 с.
4. Монтескье Ш. О духе законов. – М.: Мысль, 1999. – 674 с.
5. Гоббс Т. Сочинения в двух томах. – М.: Мысль, 1991. – Т.2. – 736 с.
6. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд-е. – М.: Политиздат, 1960. – Т.16. – 830 с.
7. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд-е. – М.: Политиздат, 1956. – Т.5. – 636 с.
8. Уилсон Дж. Американское правительство: пер. с англ. – М.: Прогресс, Универс, 1995. – 512 с.
9. Американские федералисты: Гамильтон, Мэдисон, Джей. Избранные статьи / пер. Фрейдлин Г., Липсон Л. – М.: Наука, 1990. – 327 с.
10. Ширяев Б.А. Александр Гамильтон – представитель плеяды «отцов-основателей» США. – С. 79-84. / в книге «Политические деятели античности средневековья и нового времени: индивидуальные и социально-типические черты». – Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1983. – 120 с.
11. Согрин В.В. Основатели США: исторические портреты. – М.: Наука, 1983. – 176 с.
12. Каленский В.Г. Мэдисон. (Из истории политической и правовой мысли) – М.: Юрид. лит., 1981. – 128 с.
13. Печатнов В.О. Гамильтон и Джефферсон. – М.: Международные отношения, 1984. – 336 с.
14. Аптекер Г. Американская революция 1763-1783. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1962. – 383 с.
15. Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. – М.: Международные отношения, 1985. – 336 с.
16. Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей. – М.: Госюриздат, 1959. – 638 с.

17. Ахметова Н.С., Кожакметов Г.З. История государства и права Республики Казахстан. – Ч.1. С древнейших времен – до начала XX века. – Караганда: КарГУ, 2001. – 334 с.

18. Использован сайт интернет:  
<http://mirznanii.com/a/36682/russkaya-pravda-pi-pestelya>

19. Чичерин Б.Н. Избранные труды. Из истории отечественного правоведения. – СПб.: СПбГУ, 1998. – 551 с.

20. Кожакметов Г.З. Государственная Дума и народы Степного края. Монография. – Караганда: Болашак – Баспа, 1999. – 130 с.

21. Гессен В.М. О правовом государстве// Правовое государство и народное голосование. К реформе государственного строя России. – СПб.: Изд-во Н. Глаголева, 1906. – 9–62 с. Использован сайт интернет:  
<http://lawlibrary.ru/article1113142.html>

22. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. - СПб.:Издательство: «Лань», 2000. - 608 с.

23. Баскин Ю.Я., Баскин Д.А. Павел Иванович Новгородцев (из истории русского либерализма). – СПб.: ВО Наука, 1997.-96 с.

24. Кистяковский Б.А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии. – 1990. - №6. – С.141-159. Использован сайт интернет:  
[http://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/KOMPLEKS/KURS\\_1/kurs/10/20\\_1.htm](http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KOMPLEKS/KURS_1/kurs/10/20_1.htm)

25. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. – М.: Политиздат, 1962. - Т.31. - 671 с.

26. Явич Л.С. Сущность права. – Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1985. – 207 с.

27. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. – М.: Юрист, 1999. – 400 с.

28. Зиманов С.З. Конституция и Парламент Республики Казахстан. – Алматы: Жеті-Жарғы, 1996. – 352 с.

29. Дуйсенов Э.Э. Принцип разделения власти – как конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в воззрениях Г.С. Сапаргалиева // Вестник. Серия «Юриспруденция. – Алматы: КазНПУ им. Абая, 2013. - №2(33). – С.8-13.

30. Халипов В.Ф. Наука о власти Кратология: Учебное пособие. – М.: Изд-во ОСБ-89, 2002. – 448 с.

31. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. – 2-е изд-е, перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2006. – 528 с.

32. Алибаева Г.А. Теоретические проблемы совершенствования правового статуса органов исполнительной власти Республики Казахстан. Дисс. на соиск. уч. ст. д.ю.н. - 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право; административное право; финансовое право. – Алматы, 2010. – 356 с.

33. Сафинов К.Б. Правительство Республики Казахстан на переходном этапе / под ред. Зиманова С.З. – Алматы: ЮРИСТ, 2002. – 548 с.

34. Койгельдиев М. Алаш қозғаласы. Бірінші том. Өңделіп, толықтырылған екінші басылымы. – Алматы: «Мектеп», 2008. – 480 б.

35. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд-е пятое. – М.: Политиздат, 1981. – Т.41. – 696 с.

36. Левин И.Д. Суверенитет. – М.: Юридический центр Пресс, 1948. – 373 с.

37. Златопольский Д.Л. СССР – федеративное государство. – М.: МГУ, 1967. – 336 с.

38. Образование Казахской АССР. Сборник документов и материалов. – А-А.: АН КазССР, 1957. – 296 с.

39. Учредительный съезд Советов Киргизской (Казахской) АССР. – А-А.-М.: Казахское краевое издательство, 1936. – 128 с.

40. Кожахметов Г.З. Структура и порядок деятельности Правительства Казахской Советской автономной Республики // Вестник КарГУ. – 2010. - №3 (59). Серия История, философия, право. – С.77-82.

41. История гражданской войны в СССР (ноябрь 1917г. - март 1919г.) – М.: Политиздат, 1928. Т.3. – 677 с.

42. Ленин В.И. Речь на III Всероссийском съезде профессиональных союзов 7 апреля 1920 г. // Сочинения. – М.: Политиздат, 1973. - Т.30. – 561 с.

43. Коллонтай А.М. Ленин в первые месяцы Советской власти. Сборник статей и воспоминаний. – М.: Партиздат, 1933. – 150 с.

44. Ленин В.И. Декрет об аресте вождей гражданской войны против революции. – С.126. // Полное собрание сочинений. Изд-е пятое. – М.: Политиздат, 1977. – Т.35. – 599 с.

45. Ленин В.И. Дополнение к Декрету СНК «Социалистическое Отечество в опасности». – С.359-360. // Полное собрание сочинений. Изд-е пятое. – М.: Политиздат, 1977. – Т.35. – 599 с.

46. Ленин В.И. Об окладах высшим служащим и чиновникам. – С.105 // Полное собрание сочинений. Изд-е пятое. – М.: Политиздат, 1977. – Т.35. – 599 с.

47. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд-е пятое. – М.: Политиздат, 1977. – Т.35. – 599 с.

48. Ленин В.И. О Средней Азии и Казахстане. – Ташкент: Госиздат Узбекской ССР, 1960. – 631 с.

49. Хрестоматия по новейшей истории Казахстана (1917-1939 гг.) / под ред. К.С. Каражанова. – Алматы: «Санат», 2002. – Т.1. – 408 с.

50. Кожахметов Г.З. Становление инациональной государственности в Казахстане в условиях советской автономии (1917-1936 гг.) – Алматы: Білім, 2010. – 482 с.

51. Луцкий Е.А. Заседание ЦК РСДРП(б) в ночь на 25 октября 1917 года // Октябрьское вооруженное восстание в Петрограде. Сборник статей. – М.: Политиздат, 1987.

52. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Изд-е пятое. – М.: Политиздат, 1969. – Т.26. – 590 с.

53. Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. Сборник документов / под ред. А.Ф. Бутенко, Д.А. Чугаева. – М.: Политиздат, 1957. – 628 с.

54. Орлов В.С., Султанова Е.А. Съезд восставшего и победившего народа. – Л.: Лениздат, 1987. – 224 с.

55. Ирошников М.П. Председатель Совета Народных Комиссаров Ульянов (Ленин). – Л.: Наука, 1974. – 448 с.

56. Ленин В.И. «Речь о роспуске Учредительного собрания на заседании ВЦИК 6 января 1918 года» // Полное собрание сочинений. Изд-е пятое. – М.: Политиздат, 1977. – Т.35. – 599 с.

57. Ленин В.И. Русская революция и гражданская война // Полное собрание сочинений. Изд-е пятое. – М.: Политиздат, 1969. – Т.34. – 584 с.

58. Ленин В.И. Государство и революция. Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции. – М.: Политиздат, 1985. – 160 с.

59. Клопов Э., Корневская Е. Правительство, рожденное Октябрем. – М.: Политиздат, 1974. – 111 с.

60. Ипмагамбетова А. 13 Наркомов НКВД // Использован сайт интернет: <http://www.nomad.su/?a=15-200502090416>

61. ЦГА РК. Ф.30.Д.53. Оп.1. Л.17-18.

62. АП РК Ф.141. Оп.18. Д.78. Л.53-73.

63. Евтюхин Ю.А. Съезды Советов в СССР. Учебное пособие. – Кемерово: Кемеровский унив-т, 1988. – 88 с.

64. Солодухин Ю. Торжество ленинских идей народовластия // Международная жизнь. – 1980. - №1. – С.66.

65. История Казахской ССР / под ред. С.Б. Баишева. – А-А.: АН КазССР, 1963. – 409 с.

66. История Казахской ССР (с древнейших времен до наших дней). В пяти томах. – А-А.: «Наука» КазССР, 1977. – Т.4. – 640 с.

67. ЦГА РК Ф.5. Оп.2. Д.1. Л.98-106.

68. Социалистическое строительство в Казахстане в восстановительный период (1921-1925 гг.): Сб. док.и мат. - Алма-Ата: АН КазССР, 1962. - 544с.

69. История государства и права Советского Казахстана (1926 – 1937 гг.) / под ред. Зиманова С.З., Биндера М.А. - Алма-Ата: Наука, 1963.- Т.2. - 474 с.

70. ЦГА РК Ф.1145. Оп.2. Д.29. Л.21-31.

71. Еңбекші Қазақ. - 1928. - 14 сентября.

72. Уразаев Ш.З. Туркестанская АССР и ее государственно-правовые особенности. – Ташкент: Госиздат Узбекской ССР, 1958. – 219 с.

73. Итоги выборов Советов и исполкомов Казахстана в 1925-1926 гг. – Кызыл-Орда, 1926. – 32 с.

74. Образование СССР. 1917-1924. – М.-Л.: Академия наук СССР, 1949. – 472 с.

75. Савосько В.К. Преобразование Казахской автономной ССР в Союзную республику. – А-А.: Академия Наук Казахской ССР, 1951. – 109 с.

76. ЦГА РК Ф.44. Оп.8. Д.45. Л. 163-167.

77. ЦГА РК Ф.5. Оп.16. Д.227. Л.37-42.
78. ЦГА РК Ф.5. Оп.16. Д.456. Л.2.
79. АП РК Ф.141. Оп.1. Д.1467. Л.23-23 об.
80. АП РК Ф.139. Оп.1. Д.9. Л.11-13.
81. АП РК Ф.141. Оп. 1 Д.757. Л.34-37.
82. Абылхожин Ж.Б., Козыбаев М.К., Татимов М.Б. Новое о коллективизации в Казахстане // История Казахстана: белые пятна, /сост. Абылхожин Ж.Б. - Алма-Ата: Казахстан, 1991.-348 с.
83. Ревенко Л.А. Местные Советы народных депутатов: обеспечение рационального использования трудовых ресурсов. - М.: Наука, 1989. - 127 с.
84. Орловская Е.И. Местные Советы и прокуратура: Обеспечение социалистической законности / под ред. С.В. Соловьевой. - Мн.: Наука и техника, 1988. - 112 с.
85. II сессия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета XVI созыва. - М.: Изд-во «Власть Советов», 1936. -42 с.
86. Сталин И.В. Вопросы ленинизма. - М.-Л.: Госиздат, 1930. - 720 с.
87. ЦГА РК Ф. 195. Оп.1. Д.397. Л.82-88.
88. Коммунистическая партия Казахстана в документах и цифрах. Сб. мат. и док. – А-А.: Казгосиздат, 1960. – 368 с.
89. Совет Министров КазССР: Использован сайт в интернете: <https://ru.wikipedia.org/wiki>
90. Казахстанская правда. – 1936. – 6 февраля.
91. Конституция (Основной Закон) Казахской Советской Социалистической Республики. – А-А.: Казпартиздат, 1937. –30 с.
92. ЦГА РК. Ф.5. Оп.19. Д.724. Л.344.
93. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Политиздат, 1946. - №10.
94. Муксинов И.Ш. Совет Министров Союзной Республики. – М.: Юридическая литература, 1969. – 208. с.
95. Манохин В.М. Органы советского государственного управления. – Саратов: Саратовский унив-т, 1962. – 163 с.
96. Павловский Р.С., Шафир М.А. О некоторых вопросах советского, административно-территориального устройства // Советское государство и право. – М., 1961. - №5. – С.43.
97. Ананов И.Н. Министерства в СССР. – М.: Госюриздат, 1960. – 287 с.

98. Мухамеджанова С.Ш. История государственного управления и государственных учреждений Казахстана: реформирование центральных органов и формирование их номенклатуры (1946-1985 гг.). – Дисс. на соиск. уч.ст. д.и.н. А-А., 2015. – 390 с.

99. КПСС о Вооруженных Силах Советского Союза: Документы 1917-1958 гг. – М.: Воениздат, 1969. – 471 с.

100. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Политиздат, 1939. – №3.

101. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Политиздат, 1941. – №14.

102. Собрание Постановлений СССР. – М.: Госюриздат, 1938. – №7. – ст.41.

103. Ведомости Верховного Совета СССР. – М. Политиздат, 1941. – №7.

104. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам (1929-1945 гг.). – М.: Госполитиздат, 1957. – Т.2. – 888 с.

105. Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР. – М.: Госюриздат, 1960. – 132 с.

106. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Политиздат, 1940. – №31.

107. Закон о судеустройстве СССР, союзных и автономных республик. – М.: Госюриздат, 1954. – 20 с.

108. Собрание Законов СССР. – М.: Госюриздат, 1933. – № 40. – ст.239.

109. Хвостов В., Грылев А. Накануне Великой Отечественной войны // Коммунист, 1968. – №12. – С.65.

110. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Политиздат, 1941. – №31.

111. Военно-исторический журнал. – М.: «Красная звезда», 1961. – №6. – С.66.

112. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Политиздат, 1941. – №29.

113. Жуков Г.К. Воспоминания и размышления. – М.: «Агентство печати новости», 1975. – Т.1. – 448 с.

114. Десятая сессия Верховного Совета СССР. Ст. от. – М.: Воениздат, 1968. – 436 с.



115. Очерки по истории органов Советской государственной власти. – М.: Госюриздат, 1949. – 363 с.
116. История государства и права Советского Казахстана. (1938-1958 гг.) / под ред. С.З. Зиманова, М.А. Биндера. – А-А.: «Наука» КазССР, 1965. – Т.3. – 430 с.
117. Вопросы истории. – М.: Издательство «Правда», 1955. – №2. С.40.
118. Спирин Л.М. Партийные и комсомольские мобилизации в Советскую армию в годы Великой Отечественной войны // Вопросы истории КПСС. – М.: 1963. – №3. – С.113.
119. Куманев Г.А. Национальная политика КПСС и победа СССР в Великой Отечественной войне // В кн.: Актуальные проблемы истории национально-государственного строительства в СССР. – Душанбе: Дониш, 1970. – 440 с.
120. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Политиздат, 1944. – №8.
121. ЦГА РК. Ф.1137. Оп.7. Д.68. Л.47.
122. Вторая сессия Верховного Совета КазССР второго созыва. Стен. Отчет. – А-А.:, 1948. –
123. Справочник советского работника. – А-А.: Казгосиздат, 1962. – 639 с.
124. Советское государство и право. – М.: Наука, 1958. – №8. – С.32.
125. Нейштадт С.А. Экономическое развитие Казахской ССР. – А-А.: Казгосиздат, 1960. – 384 с.
126. Верт Н. История Советского государства. 1900-1991: Пер. с фр. – 2-е изд. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2001. – 544 с.
127. История России: В 2-х томах. Т.2: С начала XIX в. до начала XXI века / под ред. Сахарова А.Н.. – М.: АСТ: Астрель, 2006. – 862 с.
128. Казахстанская правда. – 1957. – 4 июля. – №184 (9083). – С.1.
129. Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. – М.: Высшая школа, 1986. – 398 с.
130. Справочник партийного работника. – Вып.11. – М.: Госполитиздат, 1959. – 839 с.
131. Кунаев Д. Совет Министров республики и совнархозы // Известия, 1957. – 13 октября. – №244(12551). – С.2.

132. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Политиздат, 1957. - №27. – ст.631.

133. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Госполитиздат, 1957. - Т.4. – 864 с.

134. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Политиздат, 1958. - №11. – ст.233.

135. ГАКО. Ф.535. Оп.2. Д.3. Л.12.

136. СП СССР. – 1957. – Ст.12.

137. ГАКО. Ф.535. Оп.2. Д.5. Л.2-3.

138. ГАКО. Ф.535. Оп.2. Д.6. Л.203.

139. ГАКО. Ф.535. Оп.2. Д.27. Л.176-177.

140. ГАКО. Ф.535. Оп.2. Д.34. Л.48.

141. ГАКО. Ф.535. Оп.13. Д.54. Л.10.

142. ГАКО. Ф.535. Оп.13. Д.245. Л.1.

143. ГАКО. Ф.535. Оп.13. Д.241. Л.1-9.

144. Ямпольская Ц.А., Лужин А.В., Приблуда А.С. Правовые вопросы организации и деятельности совнархозов. – М. Изд-во Академия Наук СССР, 1961. – 328 с.

145. Ведомости Верховного Совета СССР. – М.: Политиздат, 1960. - №27. – ст.248.

146. Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938-1961 гг. – М.: Госюриздат, 1956. – 631 с.

147. Правда, 1958. – 18 июля. – С.1.

148. Съезд профессиональных союзов СССР. – 12-й. -23-27 марта. Стеногр. Отчет.– М.: Профиздат, 1959. – 543 с.

149. ГАКО. Ф.535. Оп.3. Д.2. Л.151-155.

150. Смирнова Т.М. Государственные учреждения СССР в условиях развитого социализма: Учебное пособие. – М.: Изд-во МГИАИ, 1977. – 162 с.

151. Венедиктов А.В. О некоторых организационных проблемах промышленности // Советское государство и право, 1958. - №5. – С.50-59

152. Шорт Ф. Мао Цзэдун / пер. с англ. Ю.Г. Кирьянова. – М.: ООО: «Издадельство АСТ», 2001. – 608 с.

153. Белоусов С.Р. Китайская версия «государственного социализма» (20-40-е годы XX века). – М.: Главная редакция восточной литературы издательства «Наука», 1989. – 222 с.

154. Грибина Д. Дэн Сяопин и его экономические реформы / FB.ru: <http://fb.ru/article/264312/den-syaopin-i-ego-ekonomicheskie-reformyi>
155. Кудров В.М. Центральная и Восточная Европа: десять лет перемен // ОНС: Общественные науки и современность. – М.: Российская Академия наук, 2001. - №1. – С.41-54.
156. Хрущев Н.С. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959-1965 гг.» // Казахстанская Правда. – 1958. – 14 ноября. - №264(10195). – С.3.
157. Казахстанская Правда. – 1958. – 15 ноября. - №265(10196). – С.2.
158. Д. Бурлаков «Целина принесла нам богатство» // Казахстанская Правда, 1958. – 13 мая. - №109(10040). – С.3.
159. Казахстанская Правда. – 1958. – 3 июня. - №126(10057).
160. Акуев Н.И. Советы народных депутатов – политическая основа СССР. – А-А.: Знание, 1984. – 20 с.
161. Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов: на этапе совершенствования социализма. – М.: Юридическая литература, 1987. – 368 с.
162. Дыльников Г.В. Советы народных депутатов в политической системе развитого социализма. – Саратов: Саратовский унив-т, 1982. – 159 с.
163. Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам (1946-1952 гг.). – М.: Госполитиздат, 1958. - Т.3. - 703 с.
164. Конституция (Основной закон) Казахской ССР. – А-А.: Гостипография 1948. – 28 с.
165. Ботагарин Р.Б. XX ғасырдағы Қазақстан Республикасы мен Польша Республикасындағы ұлттық мемлекеттіліктің қалыптасуы - Дисс. на соиск. ак.ст. доктор PhD. – Караганда: КарГУ, 2017. – 165 с.
166. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М.: Госполитиздат, 1971. – Т.6. – 528 с.
167. Сабилов С. Местные Советы Казахстана в борьбе за освоение целинных и залежных земель (1953-1958 гг.). – Автореферат. – А-А.: Типография Госплана КазССР, 1974. – 21 с.
168. Тәтімов М. Қазақ әлемі. – Алматы: Қазақстан-Атамұра, 1993. – 160 б.

169. Народное хозяйство Казахской ССР. Стат. сб. – А-А.: Казахское гос. издательство, 1957. – 380 с.
170. Правда. – 1956. – 21 октября. - №235(13798). – С.1.
171. Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР. – М.: Политиздат, 1959.
172. Правда. - 1956. – 9 сентября. – 253(13916). – С.1.
173. Знамя коммунизма. – 1957. – 18 июня. – С.1.
174. Назаров К. Советы народных депутатов. – Ташкент: «Узбекистан», 1978. – 52 с.
175. Биндер М.А. Местные Советы депутатов трудящихся. – А-А.: Знание, 1977. – 27 с.
176. Материалы XXV съезда КПСС. – М.: Политиздат, 1976. – 256 с.
177. Использован сайт интернет [http://www.worldstatesmen.org/Consitution\\_of\\_KazSSR-1978.pdf](http://www.worldstatesmen.org/Consitution_of_KazSSR-1978.pdf)
178. Барабашев Г.В. Областной краевой Совет депутатов трудящихся. – М.: Мысль, 1967. – 38 с.
179. Есентаев М. Советы народных депутатов. – А-А.: Знание, 1982. – 22 с.
180. Погорелко В.Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций советского общенародного государства. – Киев: Наукова Думка, 1986. – 235 с.
181. Гончаров А.Я. Общественность и исполнительный комитет районного Совета депутатов трудящихся. – М.: Госюриздат, 1962. – 46 с.
182. Нуркин К.Т., Байсалов С.Б. Полномочия местных Советов в области сельского хозяйства и заготовок, охраны природы и использования природных ресурсов. - С.39-57. // В кн.: Советы народных депутатов: деятельность, полномочия, обязанности / сост. К.А. Акаев. – А-А.: Казахстан, 1985. – 168 с.
183. Еремин А.Т. Взаимодействие Советов народных депутатов и профсоюзных организаций в реализации социальной программы – с.149. // В кн.: Советы народных депутатов: деятельность, полномочия, обязанности. - С.147-165. / сост. К.А. Акаев. – А-А.: Казахстан, 1985. – 168 с.
184. Горбачев М.С. Живое творчество масс. – М.: Политиздат, 1984. – 47 с.

185. Советы народных депутатов и органы государственного управления / под ред. Н.А. Рыбкина. – М.: Изд-во Московского университета, 1987. – 256 с.

186. Арын Е.М., Абен Е.М., Галямова Д.Р. и др. Реформирование структуры высших органов государственной власти в контексте модернизации политической системы Казахстана (1985-1998 гг.). // Евразийское сообщество: общество, политика, культура. - №4(24). – 1998. – С.3-53. - 285 с.

187. Малиновский В. Первенец независимости // Мысль. - №12. – декабрь 2014. – С.8-16.

188. Амандыкова С.К. Становление доктрины конституционализма в Казахстане. – Караганда: КарГУ, 2002. – 440с.

189. Ударцев С.Ф. Знаменитый профессор Сартаев (К 80-летию С.С. Сартаева - профессора права, общественного и государственного деятеля, писателя и путешественника). – ПГУ им. Торайгырова, 2007. С.133-152. Использован сайт интернет: <http://www.zakon.kz/144221-znamenitijj-professor-sartaev.html>

190. Зиманов С. Полное собрание сочинений. 10 томов. – Алматы: «Медиа-корпорация «ЗАҢ», 2009. – Т 8. - 480с.

191. Назарбаев Н.А. Избранные речи. Том 1. 1989-1991 гг. – Астана: Изд-во «Сарыарка», 2011. – 548 с.

192. Согрин В.В. Политическая история современной России. 1985-2001: от Горбачева до Путина / Серия «Высшее образование». – М.: Изд-во «Весь Мир», 2001. – 272 с.

193. Сартаев С.С., Назаркулова Л.Т. Становление государственного суверенитета Республики Казахстан // Вестник. Серия юридическая. – Алматы: КазНУ им. Аль-Фараби. 2001. - №3(20). – С.6-13.

194. Кул-Мухаммед М. Законотворчество: проблемы и поиски. Учебное пособие по курсу «Теория государства и права Казахстана» – Алматы: Атамура, 2000. – 64 с.

195. Сартаев С.С. Мы живем в конституционном пространстве. – Алматы: ТОО РПИК «Дәуір», 2010. – 696 б.

196. Сафинов К. От Совета Министров Казахской ССР до Правительства Республики Казахстан // Мир Закона. – Алматы: Глобус, 2002. – № 1. – С.2-9.

197. Зиманов С.З. Конституция и Парламент Республики Казахстан. – Алматы: Жеті-Жарғы, 1996. – 352 с.

198. Машан М.С., Галямова Д.Р., Тулегулов А.К. Трансформация системы правления в Казахстане // Саясат: события, проблемы, анализ, прогнозы. – 1998. - №10. – С.30-56.

199. Малиновский В. Глава государства суверенного Казахстана. – Алматы: ВШП «Әділет», 1998. – 242 с.

200. Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизма власти. – Алматы: Изд-во КазГЮА, 2000. – 288 с.

201. Сартаев С.С., Назаркулова Л.Т. Становление Конституции Республики Казахстан: проблемы и перспективы. - Алматы: Кітап, 2002. – 408 с.

202. Сатанова Л.М. История государства и права Республики Казахстан. Учебное пособие. Издание второе, дополненное. – Алматы, 2012. – 248 с.

203. Абдуллаев С. Конституция гражданского общества и устойчивой демократии // Заңгер. - №9(170). – 2015. – С.6-10.

204. Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. – Алматы: Высшая школа «Әділет», 2003. - 709 с.

205. Кубеев Е.К., Амандыкова С.К. Конституция Республики Казахстан: теоретико-правовой анализ. – Алматы: Білім, 2008 – 301 с.

206. Конституция Республики Казахстан: Научно-практический комментарий. – Алматы: Раритет, 2010. – 400 с.

207. Ертисбаев Е. Казахстан и Назарбаев: логика перемен. – Астана: Елорда, 2001. – 576 с.

208. Конституция Республики Казахстан. Практическое пособие. – Алматы: ТОО Изд-во «Норма-К», 2016. – 44 с.

209. Правовые нормы унитаризма в Республике Казахстан / Сапарғалиев Г., Мухамеджанов Б., Жанузакова Л., Сакиева Р. – Алматы: Жеті-Жарғы, 2000. – 312 с.

210. Конституционный закон Республики Казахстан «О Правительстве РК» от 29 сентября 2014 года № 238-V ЗРК. Использован сайт интернет: <http://adilet.zan.kz/rus/index/docs/dt=2014-09>

211. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254. Использован сайт интернет:

[https://tengrinews.kz/zakon/parlament\\_respubliki\\_kazahstan/konstitutsi\\_onnyiy\\_Z070000254\\_/](https://tengrinews.kz/zakon/parlament_respubliki_kazahstan/konstitutsi_onnyiy_Z070000254_/)

212. Органы государственной власти Казахстана (2022). Использован сайт интернет: <https://akorda.kz/ru/o-sostave-pravitelstva-respubliki-kazahstan-110277>

213. Алихан Асханович Смаилов. Использован сайт интернет: <https://ru.wikipedia.org/wiki>

214. Козырин А.Н., Глушко Е.К. и др. Правительство в зарубежных странах: Учебное пособие. – М.: Ось-89, 2007. – 240 с.

215. О Регламенте Правительства Республики Казахстан. Постановление Правительства РК от 10 декабря 2002 г. № 1300, от 30 июня 2007 г. №550.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P020001300>

216. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2021 года № 991 О Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2022 год. Использован сайт интернет: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000991>

217. Органы официального опубликования Казахстана. Использован сайт интернет: <http://www.kz.spinform.ru/organi.html>

218. О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан. Указ Президента РК от 15 марта 2020 г. №285.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000285>

219. Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 марта 2020 г. №126. «О мерах по реализации Указа Президента РК от 16 марта 2020 г. №287 «О дальнейших мерах по стабилизации экономики». Использован сайт: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33794232](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33794232)

220. Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 марта 2020 г. №141. «О мерах по реализации Указа Президента РК от 16 марта 2020 г. №287 «О дальнейших мерах по стабилизации экономики» по вопросам налоговой политики. : [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33339772](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33339772)

221. Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 апреля 2020 г. №224. «О мерах по реализации Указа Президента РК от 16 марта 2020 г. №287 «О дальнейших мерах по стабилизации экономики» по вопросам налогообложения.: <https://primeminister.kz/ru/decisions/20042020-224>

222. Органы государственной власти Казахстана (2017).  
Использован сайт интернет:  
[http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30014155#pos=0;0](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30014155#pos=0;0)

223. Министерство Юстиции  
<http://https://www.gov.kz/memleket/entities/adilet/about/structure/people/24402?lang=ru>

224. Структура Министерства Юстиции. Использован сайт  
интернет:<http://www.adilet.gov.kz/ru/structure>

225. Об Институте законодательства и правовой информации  
ПК: <http://zgai.kz/rus/abot/>

226. Закон Республики Казахстан от 14 июля 1997 года № 155  
«О нотариате» Обновленный с изменениями на: 27.02.2017.  
Использован сайт интернет:  
<https://zakon.uchet.kz/rus/docs/Z970000155>

227. История внедрения Института частных судебных  
исполнителей в Казахстане.:  
<https://www.zhso.kz/index.php?view=news&page=7>

228. Жусупов А. Реформы в исполнительном производстве // *Индустриальная Караганда*. – 2017. - № 34(22147). – 30 марта. – С.5.

229. Рейтинг частных судебных исполнителей. Использован  
сайт интернет: [https://www.inform.kz/ru/rejting-chastnyh-sudebnyh-ispolniteley-poyavilsya-v-kazahstane\\_a3577901](https://www.inform.kz/ru/rejting-chastnyh-sudebnyh-ispolniteley-poyavilsya-v-kazahstane_a3577901)

230. Ахметбаев Н. От калькулятора до искусственного  
интеллекта. // *Закон и время*. – 2017. - №4(196). – апрель. – С.26-27.

231. Электронное правительство. Использован сайт интернет:  
<http://yznaika.com/notes/503-egovkz>

232. Министерства информации и коммуникаций Республики  
Казахстан. Использован сайт интернет:  
<http://www.zakon.kz/4773737-s-1-marta-cony-budut-preobrazovany-v.html>

233. Постановление №39 от 29 января 2016 года «О создании  
некоммерческого акционерного общества «Государственная  
корпорация «Правительство для граждан». Использован сайт  
интернет: <http://www.zakon.kz/4773737-s-1-marta-cony-budut-preobrazovany-v.html>



234. Более 24 млн. услуг оказано госкорпорацией Правительства для граждан за 10 месяцев. Использован сайт интернет: <https://primeminister.kz/ru/news/bolee-24-mln-gosuslug-okazano-goskorporaciley-pravitelstvo-dlya-grazhdan-za-10-mesyacev>

235. Турисбеков З.К. Рекрутирование во власть представителей бизнеса – общая проблема для всех государств // Саясат.: Информационно-аналитический журнал. – 2002. - №2. – С.6-13.

236. Мусилимова К.С. Государственная служба и управление: учебное пособие. – Караганда: КарГУ, 2004. – 280 с.

237. В Казахстане создано Агентство по делам госслужбы и противодействию коррупции 13 сентября 2016 год // <https://www.nur.kz/1249320-v-kazakhstane-sozdano-agentstvo-po-del.html>

238. Указ Президента РК «О мерах по совершенствованию системы государственного управления». Использован сайт интернет: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=37012306](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=37012306)

239. Шпекбаев Алик Жаткамбаевич. Использован сайт интернет: [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=30100208](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30100208)

240. Назарбаев Н.А. Ответ на современные вызовы // Индустриальная Караганда. – 2017. - № 11(22124). – 28 января. – С.1.

241. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1 // [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36772838](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36772838)

242.Қазақстан Республикасының Конституциясы. – Алматы: ЖШС Издательство «Норма-К», 2011. – 44 б.

243. Закон РК от 13 января 1992 г. №1117-Х-ІІ «О внесении изменений и дополнений в Закон КазССР «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР» // Ведомости Верховного Совета РК, 1992. - №4. – ст.70.

244.Указ Президента РК от 7 февраля 1992 г. «О совершенствовании организации и деятельности органов государственного управления в условиях экономической реформы» // Ведомости Верховного Совета РК, 1992. - №45. – С.23.

245. Айтказинов Е.Б. Конституционно-правовые основы системы региональных представительных и исполнительных органов власти Республики Казахстан. – Дисс. На соиск.уч.ст. д.ю.н. – М.: МГУ им.М.В. Ломоносова, 2010. – 200 с.

246. Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года № 2572-ХІІ. Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан: Использован сайт интернет: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1007265](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1007265)

247. Токаев К. Надо отказаться от слова «оралман»: [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/tokaev-nado-otkazatsya-ot-slova-oralman-379519/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/tokaev-nado-otkazatsya-ot-slova-oralman-379519/)

248. О статусе столицы Республики Казахстан // Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 года № 296. Использован сайт интернет: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30114244](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30114244)

249. Казахстанская Правда. – 20 марта 2019. - №54. – С.1.

250. Казахстанская Правда. – 21 марта 2019. - №55. – С.1.

251. Использован сайт интернет: <http://nurmedia.kz/ru/news/188-cik-rk-utverdil-kalendarnyj-plan>

252. Казахстанская Правда. – 2019. – 25 марта. - №56. – С.1.

253. Об особом статусе города Алматы // Закон Республики Казахстан от 1 июля 1998 года N 258. Использован сайт интернет: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z980000258>

254. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан //Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148.: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1021546](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546)

255. Об утверждении Типовых регламентов акиматов области (города республиканского значения, столицы) и района (города областного значения)// Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 апреля 2001 года № 546: Использован сайт интернет: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010000546>

256. О некоторых вопросах утверждения лимитов штатной численности местных исполнительных органов // Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 декабря 2004 года N 1324. Использован сайт интернет: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001324>

257. Лимиты штатной численности местных исполнительных органов и предельное число заместителей акимов областей, городов республиканского значения, столицы, районов (городов областного значения). Приложение от 20 января 2020 г.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P040001324>

258. О проведении отчетов акимов перед маслихатами // Указ Президента Республики Казахстан от 18 января 2006 года №19: Использован сайт интернет: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000019>

259. Об утверждении Правил наложения дисциплинарных взысканий на политических государственных служащих // Указ Президента РК от 29 декабря 2015 года №152: Использован сайт интернет: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000152>

260. Об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы // Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 152: Использован сайт интернет: [dilet.zan.kz/rus/docs/U1500000152](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000152)

261. Дуйсенов Э.Э. Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики казахстан» (постатейный). – Алматы: Изд-е «Асыл кітап», 2017. – 351 с.

262. Использован сайт интернет: <https://yvision.kz/post/368859>.

263. Рогов И. Конституция – основа стратегии развития Казахстана // Мысль, 2013. – октябрь. - №10. – С.3-6.

264. Обзор общественно-политической ситуации в Республике казахстан за 1991-2001 гг. / под ред. Инкарбаева Е., Асанбаева М. и др. // Саясат, 2002. – январь. - №01. – С.4-26.

265. Конституционный контроль в Казахстане: доктрина и практика утверждения конституционализма: Монография / под ред. И.И. Рогова, В.А. Малиновского. – Алматы: Раритет, 2015. – 384 с.

ISBN 978-601-04-6026-3



*Научное издание*

**ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**Куналиева Гульдана Амангельдиевна  
Саулен Нуржан**

*Монография*

Подписано в печать 30.06.2022 г. Формат 60х84 1/16.

Бумага книжно-журнальная. Объем 14,81 п.л.

Тираж 500 экз. Заказ №49.

---

Тиражировано из готовых файлов в издательском доме  
«Қазақ университеті». г.Алматы, 050040, проспект Аль-Фараби, 71.