

23865  
K

ИСТОРИЯ  
ГОСУДАРСТВА  
И ПРАВА  
СОВЕТСКОГО  
КАЗАХСТАНА

ТОМ II

АЛМА-АТА • 1962

АКАДЕМИЯ НАУК КАЗАХСКОЙ ССР

Институт философии и права

ЗУказ

иго

# ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА СОВЕТСКОГО КАЗАХСТАНА

ТОМ II

(1926—1937 годы)

ПОД РЕДАКЦИЕЙ

доктора юридических наук *С. З. ЗИМАНОВА*,  
кандидата юридических наук *М. А. БИНДЕРА*

23865

8

5



ИЗДАТЕЛЬСТВО АКАДЕМИИ НАУК КАЗАХСКОЙ ССР  
АЛМА-АТА, 1963

Второй том «Истории государства и права Советского Казахстана» охватывает период 1926—1937 гг. В нем рассматривается роль Советского государства и права в осуществлении социалистической реконструкции народного хозяйства и культурной революции в Казахстане, вопросы структуры, организации и деятельности органов государственной власти и государственного управления, а также судебных органов республики, участие широких масс трудящихся в управлении государством.

Книга рассчитана на научных работников, аспирантов и студентов — юристов и историков, а также на широкий круг читателей, интересующихся вопросами истории государства и права Советского Казахстана.

---

73

## ВВЕДЕНИЕ

Если строительство социализма в нашей стране в целом проходило в сложнейших внутренних и внешних условиях, то в национальных республиках Востока, в которых социально-экономическая, техническая и культурная отсталость была более глубокой, оно встречало еще большие трудности. Все республики Советского Востока, в том числе и Казахская ССР, пришли к социализму, минуя капиталистическую стадию развития. Кроме разрешения вопросов экономического, политического и культурного развития этих республик, в ходе строительства социализма в них должен был быть разрешен и национальный вопрос.

В свое время за рубежами нашей страны и даже внутри ее было немало людей, которые не верили в великую преобразующую силу социалистической революции, в возможность построения социализма в такой отсталой в прошлом стране, как Россия, и потратили немало усилий, чтобы «доказать» это. Относительно же национальных республик Советского Востока зарубежная буржуазная печать особенно изощрялась в «доказательствах», что они якобы «не созрели для социализма», что социализм для них «неведомое понятие», а сама революция туда «привнесена насильственно». Впрочем, подобные высказывания по поводу судеб и перспектив развития освободившихся из-под гнета колониализма стран Азии и Африки и сегодня слышны от некоторых представителей буржуазной социологии и права.

И теперь, когда в СССР не только завершено строительство социализма, но его победа стала полной и окончательной, особенно важно оглянуться назад, проанализировать пройденный путь, полный борьбы и революционного вдохновения народных масс.

Изучение истории строительства социализма в нашей стране способствует обогащению современной практики строительства коммунизма. Более того, наш исторический опыт озаряет путь, по которому так или иначе пойдет развитие всего человечества. На современном этапе мировой истории, когда национально-освободительные движения разрастаются все с большей силой и охватывают в первую очередь отсталые народы Африки и Азии, находившиеся веками под колониальным гнетом, когда перед этими освободившимися народами остро стоит вопрос о путях и формах их дальнейшего движения, исторический опыт строительства социализма, в особенности в республиках Советского Востока, народы которых не прошли капиталистическую стадию развития, приобретает огромное политическое и практическое значение, возрастающее с каждым годом.

Колоссальные успехи Советского Союза во всех областях экономической жизни, техники и науки приковывают внимание мировой общественности к жизни нашего народа, усиливают ее тягу к изучению исторического опыта СССР, в котором заключены основы величайшего прогресса, изумившего своим размахом весь мир. Империалисты хотели бы преуменьшить значение этого опыта и тем самым навязать народам слаборазвитых стран путь капиталистического развития. На XXII съезде партии Н. С. Хрущев говорил: «Капиталистический путь развития был бы еще мучительнее и длиннее у народов колоний, за счет которых западные державы построили свое благополучие. Зачем же сейчас, в середине XX века, навязывать этот долгий и тяжкий путь народам? Коммунисты считают, что вековую отсталость народы смогут ликвидировать на пути социализма»<sup>1</sup>.

Опыт строительства социализма в Казахстане, как и в других советских республиках, говорит о том, что некапиталистический путь развития является теперь для слаборазвитых стран Азии и Африки тем единственным путем, вступление на который сможет обеспечить им национальную независимость и всесторонний прогресс в самые короткие сроки.

В теории и практике некапиталистического развития отсталых стран одно из ведущих мест занимают вопросы о власти, о политической организации общества, ее структуре и творческой роли в революционном преобразовании старых общественных отношений в новые. В этом отношении опыт народов СССР особенно ценен. Поэтому, осуществляя издание

---

<sup>1</sup> «Материалы XXII съезда КПСС». М., 1961, стр. 20.

трехтомного исследования по истории государства и права Казахстана, авторы стремились раскрыть конкретные формы и закономерности политического развития казахского общества в период строительства социализма и коммунизма.

Строительство социализма в национальных республиках, не прошедших капиталистическую стадию развития, имело ряд особенностей. К ним относятся: проведение дополнительных мероприятий, создающих необходимые условия для социалистического преобразования (в Казахстане — оседание кочевников, развитие среди них земледелия, земельно-водная реформа и др.), меры по ликвидации экономического неравенства окраинных национальных территорий с центральными районами страны (более высокий темп развития ведущих отраслей народного хозяйства, целенаправленная помощь в этой части центрального правительства, русского рабочего класса, передовых районов и др.); осуществление системы специфических мер, обеспечивающих проведение национальной политики (ликвидация национальных привилегий, возвращение местному населению земель, незаконно отторгнутых бывшими колониальными властями, коренизация государственного аппарата и др.). Эти и другие особенности строительства социализма в республиках Советского Востока представляли собой проявление общих закономерностей социалистической революции в конкретных исторических условиях. В предлагаемом курсе рассматриваются государственно-правовые вопросы строительства социализма в Казахстане с учетом указанных выше особенностей.

Издание второго тома «Истории государства и права Советского Казахстана»<sup>2</sup> завершает важный этап работы авторского коллектива, охватывающий период строительства социализма в Казахстане (1917—1937 годы). Третий том, подготовка которого намечается после завершения ряда монографических исследований, будет посвящен периоду развития социализма, его полной и окончательной победы и перехода к развернутому строительству коммунистического общества.

Во втором томе труда, как и в первом, основное внимание уделено не столько структуре органов власти и управления Казахской АССР, их совершенствованию и развитию, хотя и это важно, сколько изучению и раскрытию многогранной ор-

---

<sup>2</sup> Первый том вышел в свет в 1961 г. См. «История государства и права Советского Казахстана», т. 1, (1917 — 1925 гг.). Под редакцией доктора юридических наук С. З. Зманова и кандидата юридических наук М. А. Биндера. Изд-во АН КазССР, Алма-Ата, 1961.

ганизаторской и творческой деятельности органов национальной государственности, направленной на решение задач, стоявших в освещаемый период перед страной в целом, перед республикой — в частности. Такой же подход выдерживался и при освещении истории развития важнейших отраслей права и правовых институтов. А это, в свою очередь, требовало терпеливого и глубокого изучения, наряду с законодательными материалами, фондов оперативных документов центральных и местных органов власти и управления, хранящихся, как правило, в архивах, а также литературы и материалов периодической печати того времени. В области права главным для авторов книги являлись опыт применения и совершенствования норм права и их влияние на ход и успехи социалистического строительства. Тем самым авторский коллектив пытался дать более углубленную научную разработку вопросов, порою — сознательно — в ущерб описательной части. Насколько такой подход удачен — пусть судит общественность, читатель.

В подобных специальных курсах определение более правильного соотношения и соразмерности общих и специальных материалов представляется довольно сложным делом. Это связано с тем, что применение одного шаблона ко всем периодам развития общества невозможно, и не всегда источниковедческая база позволяет сохранить единую схему в изложении общих и специальных вопросов, каждый из которых, в свою очередь, имеет много составных частей, различных по объему и содержанию. Так, при подготовке отдельных разделов и глав «Истории государства и права Советского Казахстана» было важно, исходя из особенностей каждого из периодов развития общества, найти и определить правильное соотношение, с одной стороны, общеисторического, экономического, государствоведческого и правового материала; с другой стороны — общесоюзного и республиканского (местного) материала. Этим вопросам авторский коллектив в процессе своей работы придавал большое значение. При всем этом вполне возможно, что не все здесь одинаково удачно и замечания читателей и критиков будут восприняты нами с благодарностью.

К настоящему времени опубликовано немало исследований, посвященных проблеме строительства социализма в Казахстане. Наиболее весомыми среди них являются работы П. М. Аламписева, С. Баишева, А. Турсунбаева, С. А. Нейштадта, коллектива авторов Института философии и права Академии

наук Казахской ССР, Г. С. Сапаргалиева<sup>3</sup> и некоторые другие. В них рассматриваются, как правило, общеисторические, экономические и социологические аспекты строительства социализма в Казахстане. Однако специальных обобщающих исследований по вопросам истории государственности и права Советского Казахстана до сих пор не было. Наше исследование в определенной степени восполняет этот пробел.

Второй том «Истории государства и права Советского Казахстана» написан коллективом научных работников Института философии и права Академии наук Казахской ССР в составе: кандидата юридических наук С. Байсалова (разделы колхозного права глав VI, XIV и XX), кандидата юридических наук М. А. Биндера (вступление к Первому разделу книги и главы I, II, III, IV, V и XIX), кандидата юридических наук У. Джекебаева (разделы уголовного права и судостроительства глав VI, XIV и XX), кандидата юридических наук А. Е. Еренова (разделы земельного права глав VI, XIV и XX), кандидата юридических наук М. Т. Имашева (вступления ко Второму и Третьему разделам книги и главы VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII и XVIII), кандидата юридических наук М. Г. Масевич (разделы гражданского и семейного права глав VI, XIV и XX) и кандидата юридических наук Л. А. Николаевой (разделы трудового права глав VI, XIV и XX). Введение и заключение написаны доктором юридических наук С. Зимановым. В сборе материалов, а также в подготовке рукописи к изданию принимали участие сотрудники Института философии и права АН Казахской ССР М. В. Алешков, А. М. Морозова, В. М. Левченко, Е. И. Войцеховский, Г. Мукалтаева, С. Джакишева, Р. Саргожин, Е. А. Костин, М. Исмагулов.

Авторский коллектив, а также редакторы книги выражают свою благодарность проф. С. Я. Булатову, кандидатам юридических наук А. М. Давидовичу, В. А. Киму и Г. С. Сапаргалиеву, доцентам М. А. Ваксбергу, Л. В. Дюкову, К. Абжанову, К. А. Шайбекову, А. Т. Ащеулову и С. Сартаеву за их критические замечания и ценные советы в процессе обсуждения рукописи и подготовки ее к печати.

---

<sup>3</sup> П. М. Алам пиев. Ликвидация экономического неравенства народов Советского Востока. М., 1958; С. Байшев. Победа социализма в Казахстане. Алма-Ата, 1961; А. Турсунбаев. Победа колхозного строя в Казахстане. Алма-Ата, 1957; С. А. Нейштадт. Социалистическое преобразование экономики Казахской ССР. Алма-Ата, 1957; «О закономерностях перехода отсталых стран к социализму». Под редакцией проф. М. С. Джунусова. Алма-Ата, 1961; Г. С. Сапаргалиев. Советское государство в борьбе за развитие социалистической культуры в Казахстане. Алма-Ата, 1957.



### СОВЕТСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ И ПРАВО В КАЗАХСТАНЕ В ПЕРИОД БОРЬБЫ ЗА СОЦИАЛИСТИЧЕСКУЮ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИЮ СТРАНЫ И ПОДГОТОВКУ СПЛОШНОЙ КОЛЛЕКТИВИЗАЦИИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА (1926—1929 гг.)

К началу рассматриваемого периода, к 1926 г. наша страна достигла значительных успехов в государственном, хозяйственном и культурном строительстве. В кратчайший исторический срок по всей стране была, в основном, решена задача восстановления народного хозяйства.

Однако партия и Советское государство рассматривали достигнутые успехи лишь как необходимую предпосылку строительства социализма, поскольку успешное восстановление народного хозяйства вовсе еще не снимало противоречия между завоеванной в результате Великой Октябрьской социалистической революции самой передовой политической организацией советского общества и уровнем развития экономики.

Для построения в стране социализма необходимо было, в первую очередь, коренное изменение всей производственно-технической базы, техническая реконструкция всего народного хозяйства. Без этого нельзя было достигнуть высокого уровня развития промышленности, реорганизации сельского хозяйства на социалистических началах, роста материального благосостояния народа, обеспечить экономическую независимость нашей страны от капиталистических стран и обороноспособность Союза ССР в условиях капиталистического окружения.

Осуществление задачи технической реконструкции всего народного хозяйства требовало форсированного развития тя-

желой промышленности, производства средств производства. «Единственной материальной основой социализма, — указывал В. И. Ленин, — может быть крупная машинная промышленность, способная реорганизовать и земледелие»<sup>1</sup>.

В ленинском кооперативном плане были начертаны пути преобразования мелкого, индивидуального крестьянского хозяйства в крупное общественное социалистическое сельское хозяйство.

Исходя из гениальных ленинских предначертаний, Коммунистическая партия в решениях XIV и XV съездов определила генеральную линию строительства социализма в нашей стране — путь социалистической индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства.

Осуществление генеральной линии партии на индустриализацию страны было сопряжено с громадными трудностями. Советское государство должно было вкладывать в развитие тяжелой промышленности огромные средства и при этом не могло рассчитывать на внешние займы.

Индустриализация страны должна была быть осуществлена за счет собственных накоплений, путем мобилизации внутренних резервов и возможностей советской страны, за счет использования доходов промышленности и торговли, строжайшего режима экономии, наиболее рационального ведения всего хозяйственного строительства.

Трудности социалистической индустриализации усугублялись тем, что против этой политики партии повели ожесточенную борьбу капиталистические элементы и оппозиционеры из троцкистско-зиновьевского блока. Социалистическая индустриализация страны осуществлялась в условиях ожесточенной классовой борьбы.

Вместе с тем крайне обострилась и международная обстановка. Успехи Советского Союза вызывали бешеную злобу и ненависть империалистов, поскольку для них терялась надежда на превращение советской страны в аграрный придаток капиталистических стран и поскольку эти успехи действовали революционизирующе на трудящихся капиталистических стран. Стремясь уничтожить революционные завоевания, достигнутые в нашей стране, империалисты перешли к прямым провокациям и новым попыткам организации военной интервенции против Советского государства. В мае 1927 г. был совершен налет на советское торговое представительство в

---

<sup>1</sup>В. И. Ленин. Сочинения, т. 32, стр. 434. (Здесь и дальше ссылки на изд. 4).

Лондоне и советское акционерное общество «Аркос». Тогда же английское правительство порвало дипломатические отношения с СССР. В июне 1927 г. был злодейски убит полномочный представитель СССР в Польше П. Л. Войков. Одновременно агенты иностранных разведок совершили ряд диверсионных и террористических актов в различных городах СССР.

Несмотря на все эти трудности, Коммунистическая партия и Советское государство последовательно и неуклонно проводили курс на индустриализацию страны и подготовку условий для сплошной коллективизации сельского хозяйства.

Для бывших национальных окраин России, не прошедших капиталистической стадии развития, в том числе для Казахстана, осуществление индустриализации являлось необходимым условием перехода к социализму, минуя капиталистическую стадию развития, ликвидации фактической экономической и культурной отсталости ранее угнетенных народов. Вместе с тем индустриализация окраин имела важнейшее значение для социалистического строительства во всей стране, поскольку она поднимала богатейшие природные ресурсы этих республик на осуществление общего для всех трудящихся нашей страны великого дела строительства социализма.

Советское государство рассматривало социалистическую индустриализацию национальных республик как составную часть индустриализации всей страны, проводимой по единому государственному плану, на основе единого для всей страны экономического районирования, исходя из принципа наиболее рационального размещения производительных сил в масштабах всей страны, с учетом исторически сложившегося разделения труда, необходимости приближения промышленных предприятий к источникам сырья и создания в бывших отсталых национальных окраинах России тяжелой промышленности.

Однако в Казахстане, как и в других республиках Советского Востока, осуществление социалистической индустриализации было сопряжено с рядом дополнительных трудностей.

Несмотря на крупные успехи, достигнутые Казахстаном к концу восстановительного периода, он продолжал оставаться отсталой аграрной страной. Промышленность и транспорт были развиты крайне слабо. Несмотря на то, что в Казахстане сельское хозяйство развивалось значительно более высокими темпами, чем в целом по РСФСР, сельскохозяйственная продукция в 1925 г. здесь достигла лишь 65% уровня 1916 г., а

поголовье скота — 76,1% довоенного уровня<sup>2</sup>. В республике по-прежнему преобладало экстенсивное кочевое скотоводство, страдавшее от систематического массового падежа скота в результате джуртов. Процент грамотности населения, особенно среди трудящихся аула, был весьма низок. Кулак, бай и частный торговец, особенно в ауле, обладали еще значительной экономической силой. Используя экономическую зависимость трудящихся аула от байства и патриархально-родовые пережитки, эксплуататорские элементы кое-где оказывали влияние на аульные Советы. В республике ощущался острый недостаток кадров из числа трудящихся, особенно национальных кадров.

Деятельность Советского государства по осуществлению социалистической индустриализации Казахстана проводилась в условиях острой борьбы, с одной стороны, против шовинистических элементов, препятствовавших индустриализации края, и с другой — против националистических требований «сверхиндустриализации» Казахстана без учета интересов социалистической индустриализации в масштабах всей страны и наиболее целесообразного размещения производительных сил, без учета наличных ресурсов.

Все эти и многие другие особенности Казахстана конца восстановительного периода не могли не отразиться на средствах, формах и методах осуществления в Казахстане стоявших перед страной в 1926—1929 г. задач. Вместе с тем, при осуществлении социалистического строительства в республике возникали дополнительные задачи, связанные, в первую очередь, с преодолением патриархально-феодалных пережитков и ликвидацией в кратчайший срок вековой экономической и культурной отсталости казахского народа, его фактического неравенства с ушедшими вперед по уровню экономического и культурного развития народами нашей страны. Иначе говоря, речь шла о решении общих для всей страны задач социалистической индустриализации и подготовки условий для сплошной коллективизации сельского хозяйства в трудных условиях Казахстана конца восстановительного периода.

Все эти сложные задачи не могли быть разрешены без дальнейшего укрепления в республике, особенно в ауле, советской государственности, укрепления всех звеньев советского государственного аппарата, дальнейшего всемерного расширения советского демократизма, усиления руководства

---

<sup>2</sup> По РСФСР соответственно 89% и 95,8%.

и всесторонней помощи республике со стороны Российской Федерации и Союза СССР, составной частью которых была Казахская Автономная ССР.

Являясь в руках партии и народа главным орудием строительства социализма и используя нормы социалистического права в качестве инструмента осуществления политики партии, Советское государство развернуло огромную правотворческую и организаторскую деятельность, направленную на выполнение республикой стоявших перед ней задач.

---

**ДАЛЬНЕЙШЕЕ УКРЕПЛЕНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ  
СВЯЗЕЙ МЕЖДУ КАЗАХСКОЙ АССР И РСФСР  
И ИХ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ОКАЗАНИЯ КАЗАХСТАНУ  
ПРЯМОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ СО СТОРОНЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Необходимым условием некапиталистического развития казахского, как и других ранее отсталых народов Советского Востока, была прямая государственная помощь им со стороны пролетариата Центральной России, постоянная и все усиливающаяся помощь со стороны Российской Федерации и Союза ССР в целом.

В рассматриваемый период государственно-правовые отношения между РСФСР и входившими в ее состав автономными республиками в своих главных чертах определялись Конституцией РСФСР 1925 г. Казахская АССР, как и другие автономные республики, входила в состав РСФСР на правах политической автономии. Конституция РСФСР 1925 г., содержащая специальную главу «Об автономных советских социалистических республиках и областях», закрепила права автономных республик на принятие съездами Советов этих республик своей конституции, на создание высших органов государственной власти и государственного управления республики и другие полномочия, обеспечивавшие органам государственной власти и государственного управления Казахской АССР широчайшие возможности руководства хозяйственным и культурным строительством. Ст. 48 Конституции устанавливала, что в пределах прав, предоставленных автономным республикам, Центральные исполнительные комитеты Советов этих республик издают законодательные акты, имеющие на территории соответствующей республики обязательную силу<sup>1</sup>. Широкие полномочия высших органов госу-

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР, 1925, № 30, ст. 218.

дарственной власти и государственного управления Казахской АССР были закреплены и в ряде нормативных актов республики, например в Положении о Совете Народных Комиссаров Казахской АССР<sup>2</sup>.

Высшие органы государственной власти Казахской АССР обладали правом применять в Казахстане законодательство РСФСР с известными изменениями, учитывающими местные условия. (Такие изменения в установленных законом случаях требовали утверждения со стороны соответствующих органов Федерации)<sup>3</sup>.

Руководящие советские органы Казахской АССР широко использовали и такую форму уточнения актов, утвержденных органами Федерации, при применении их на территории Казахстана, как издание Разъяснений о порядке их применения в Казахской АССР.

Вместе с тем, вхождение Казахской АССР, как и других автономных республик, в состав РСФСР предполагало осуществление ею государственной власти на автономных началах, в пределах прав, установленных (при участии автономной республики) Конституцией и высшими органами государственной власти РСФСР. Это означало сосредоточение в руках высших органов государственной власти и государственного управления РСФСР широких прав в области руководства и контроля, что открывало большие возможности для оказания автономным республикам прямой государственной помощи со стороны Федерации.

По Конституции РСФСР Всероссийский съезд Советов и ВЦИК осуществляли общее политическое руководство, а также руководство народным хозяйством РСФСР, утверждали народнохозяйственные планы и бюджет Федерации, утверждали Конституции автономных республик (окончательное их утверждение относилось к исключительной компетенции Всероссийского съезда Советов), устанавливали границы входивших в РСФСР автономных республик, обладали

---

<sup>2</sup> ЦГА КазССР, ф. 5, оп. 7, д. 5, л. 32.

<sup>3</sup> Напр., постановлением Президиума КазЦИКа от 21 июля 1928 г. «О применении Положения об окружных и районных органах власти в условиях Казахстана» Орготделу КазЦИКа поручалось разработать проект необходимых изменений и дополнений к нему с учетом местных условий. Впредь до утверждения этих изменений ВЦИК РСФСР, местным органам предлагалось руководствоваться положениями, принятыми ВЦИК РСФСР. Вместе с тем было решено ст. 149 Положения в Казахстане в действие не вводить и указанных в ней отделений при райисполкомах не создавать, а их функции возложить на соответствующие инспектуры. (ЦГА КазССР, ф. 5, оп. 9; д. 105, лл. 85—86).

правом отмены постановлений съездов Советов автономных республик (если они были приняты в нарушение Конституции РСФСР или постановлений высших органов РСФСР). Конституция устанавливала далее, что декреты и постановления Совнаркома РСФСР обязательны к исполнению на всей ее территории.

Такие отношения между высшими органами государственной власти и государственного управления РСФСР и автономных республик, в том числе Казахской АССР, обеспечивавшие всестороннее руководство последними со стороны РСФСР, были необходимым условием для оказания автономным республикам материальной и организационной помощи со стороны Федерации.

На таких же принципиальных основах строились правовые отношения между органами государственного управления, в том числе между народными комиссариатами РСФСР и автономных республик. В 1926—1929 гг., как и в предшествующий период, в Казахской АССР функционировали как объединенные, так и автономные (необъединенные) народные комиссариаты. К числу объединенных народных комиссариатов Конституцией РСФСР 1925 г. и принятым на ее основе Общим положением о народных комиссариатах РСФСР были отнесены наркоматы Финансов, Труда, Внутренней торговли, Рабоче-Крестьянской Инспекции и Высший Совет Народного Хозяйства, а к числу автономных — наркоматы Внутренних Дел, Юстиции, Просвещения, Здравоохранения, Земледелия и Социального обеспечения<sup>4</sup>.

Вся деятельность объединенных наркоматов Казахской АССР проходила под непосредственным руководством и контролем со стороны соответствующих наркоматов РСФСР. Что же касается автономных наркоматов, то, хотя они непосредственно и не были подчинены соответствующим наркоматам РСФСР, но были подконтрольны как ЦИК Казахской АССР, так и ВЦИК РСФСР.

Важнейшая роль в укреплении федеративных связей между РСФСР и входившими в ее состав автономными республиками принадлежала созданному при Президиуме ВЦИК и обладавшему весьма широкой компетенцией Отделу Национальностей. Согласно Положению об Отделе национальностей при Президиуме ВЦИК<sup>5</sup> на этот отдел возлагалось, в

<sup>4</sup> СУ РСФСР, 1925, № 30, ст. 218; № 70, ст. 553.

<sup>5</sup> Утверждено Президиумом ВЦИК 30 сентября 1929 г. (См. «Известия ЦИК СССР и ВЦИК», 1929, 18 октября; ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 122, ед. хр. 1-а, л. 7).



частности, изучение вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства, а также состояния советского аппарата в автономных образованиях РСФСР и подготовка законопроектов, направленных на хозяйственный и культурный подъем этих автономий; предварительное рассмотрение всех законопроектов, касавшихся автономных республик и областей; участие в работе комиссий, совещаний и т. п., разрабатывавших мероприятия по оказанию помощи автономным образованиям; согласование деятельности органов государственной власти и государственного управления автономных республик и областей с соответствующими органами РСФСР. Вместе с тем, Отдел национальностей обладал правом производить по постановлению Президиума ВЦИК обследования деятельности наркоматов и центральных учреждений РСФСР в области проведения национальной политики, заслушивать доклады о деятельности этих органов в указанной области, а также обследовать деятельность ЦИК, Совнаркомов и наркоматов автономных республик, наблюдать за правильностью исполнения последними постановлений высших органов государственной власти РСФСР по вопросам национальной политики.

Материалы, относящиеся к деятельности Отдела Национальностей ВЦИК, показывают, что этот орган играл важнейшую роль в оказании всесторонней помощи автономным республикам и областям Российской Федерации, в том числе Казахской АССР, многократно выступал инициатором оказания им помощи и горячо поддерживал перед Президиумом ВЦИК постановку автономными республиками и областями важных вопросов государственного, хозяйственного и культурного строительства в этих республиках и областях.

Важным связующим звеном, помогавшим центру Федерации наиболее полно учитывать и удовлетворять нужды автономных республик, были представительства автономных республик при Президиуме ВЦИК. Такое же значение имела, в частности, деятельность Представительства Казахской АССР при Президиуме ВЦИК. 6 января 1927 г. ЦИК и СНК Казахской АССР утвердили «Положение о представительстве Каз[А]ССР в Москве, при Президиуме ВЦИК»<sup>6</sup>. В Положении указывалось, что Представительство учреждается «для осуществления постоянной и живой связи Казахской [Авто-

---

<sup>6</sup> «Советская степь», 1927, 13 января. 4 ноября 1930 г. было утверждено единое для РСФСР Положение о представительстве АССР и АО при Президиуме ВЦИК. (СУ РСФСР, 1930, № 70, ст. 691).

номной] Советской Социалистической Республики с правительством РСФСР в целях непосредственного выявления в общесоюзном и федеративном строительстве политических, экономических, культурных, бытовых и т. п. особенностей и нужд К[А]ССР...». Положение предусматривало широкое участие Представительства в работе высших органов государственной власти РСФСР, а также органов общего и отраслевого управления Федерации в целях наиболее полного учета нужд и особенностей Казахской АССР и соответствия деятельности органов государственной власти, а также общего и отраслевого управления Казахской АССР деятельности центральных органов Федерации.

23865  
Через Казахское представительство при Президиуме ВЦИК осуществлялись связи органов государственной власти и государственного управления РСФСР и Казахской АССР. Президиум КазЦИКа запретил органам управления Казахской АССР ставить те или иные вопросы перед органами управления РСФСР, минуя Казахское представительство. Во многих случаях Представительство выступало перед правительственными органами РСФСР от своего имени.

В целях дальнейшего укрепления экономических связей Казахской АССР с другими частями Федерации в 1927 г. при Казахском представительстве было создано торговое представительство<sup>7</sup>. 3 июля 1927 г. Совнарком Казахской АССР утвердил Положение о торговом представительстве Казахской АССР в Москве<sup>8</sup>.

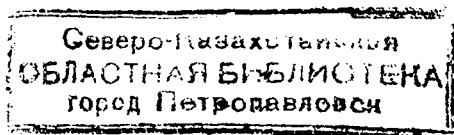
Торговое представительство широко осуществляло торговые и снабженческие функции, вело большую работу по приобретению промышленных товаров и сбыту казахстанской продукции; через него осуществлялась значительная часть хозяйственных связей между организациями Казахстана и центра Федерации<sup>9</sup>. Непосредственное руководство деятельностью Торгпредства, в соответствии с Положением о нем, осуществлялось Наркомторгом Казахской АССР.

Основывавшиеся на федеративных отношениях руководство и помощь Казахской АССР со стороны РСФСР состояли: а) в решении высшими органами государственной власти и государственного управления РСФСР при активном участии органов Казахской АССР важнейших вопросов хозяйствен-

<sup>7</sup> «Советская степь», 1927, 21 июня и 23 ноября.

<sup>8</sup> ЦГА КазССР, ф. 5, оп. 7, д. 72, лл. 242, 272—273.

<sup>9</sup> См., напр., «Советская степь», 1927, 23 ноября. Торгпредство КазАССР при ВЦИК просуществовало до конца 1930 г. (ЦГА КазССР, ф. 5, оп. 10, д. 104, л. 21 об).



ного, культурного и советского строительства в Казахстане, б) в организационной работе органов Федерации по оказанию Казахской АССР помощи в претворении этих решений в жизнь; в) в основывавшейся на федеративных отношениях финансовой и иной материальной помощи Казахской АССР со стороны РСФСР; г) в контроле со стороны компетентных на то органов РСФСР над деятельностью соответствующих органов Казахской АССР.

Право решения высшими органами государственной власти и государственного управления РСФСР важнейших вопросов хозяйственного, культурного и советского строительства в Казахской ССР, в первую очередь путем принятия соответствующими органами РСФСР правовых актов, вытекало из федеративных отношений автономных республик и РСФСР.

Активное участие органов Казахской АССР в принятии этих актов проявлялось в том, что, во-первых, значительная их часть принималась по инициативе органов Казахской АССР. Поднимавшиеся этими органами вопросы тщательно изучались народными комиссариатами и специальными комиссиями и рассматривались в Совнаркоме и Президиуме ВЦИК РСФСР. Вместе с тем, следует отметить, что значительная часть подобных актов принималась по инициативе Отдела национальностей ВЦИК, Организационного отдела ВЦИК, наркоматов РСФСР и других органов Федерации. Во-вторых, представители Казахской АССР обязательно привлекались к обсуждению проектов соответствующих актов во всех инстанциях, а также вводились в состав специальных комиссий, разрабатывавших проекты этих актов, что давало возможность наиболее полно учитывать нужды республики. В-третьих, Казахская АССР, как и все автономные республики, была представлена во ВЦИК РСФСР и, таким образом, принимала непосредственное участие в решении всех важнейших вопросов, касающихся Федерации в целом и Казахской АССР — в частности. Осуществляя функцию законодательства, Президиум ВЦИК учитывал местные условия и особенности<sup>10</sup>.

Важнейшее значение для экономического и культурного

---

<sup>10</sup> Регламентируя, напр., права и обязанности местных органов управления, Президиум ВЦИК 20 февраля 1928 г. установил, что в случае вызываемой местными условиями необходимости пересмотра законоположений по указанным вопросам, ЦИК АССР и исполкомам АО надлежит представить на утверждение Президиума ВЦИК проекты изменения указанных узаконений для приспособления их к местным условиям и особен-

развития Казахской АССР имело утверждение высшими органами государственной власти РСФСР народнохозяйственных планов и бюджета Федерации.

Это определялось не только тем, что хозяйственное и культурное развитие РСФСР было залогом развития входивших в него автономий, но и тем, что планы и бюджеты РСФСР предусматривали гигантский рост экономики и культуры автономных республик, большие темпы развития их экономики и культуры по сравнению с центральными областями Федерации.

До перехода автономных республик на самостоятельные бюджеты (1928 г.) утверждению Президиума ВЦИК подлежали все доходы и расходы автономных республик, входившие в единый государственный бюджет РСФСР. Однако и после создания самостоятельных бюджетов автономных республик за правительством РСФСР сохранилось право общего руководства и решения некоторых важнейших вопросов бюджета автономных республик<sup>11</sup>.

Органы государственной власти и государственного управления РСФСР не только решали наиболее важные вопросы хозяйственного, культурного и советского строительства в Казахской АССР, но и вели большую организационную работу по претворению этих решений в жизнь. Эта деятельность органов Федерации состояла, в первую очередь: а) в проведении органами Федерации специальных совещаний по вопросам хозяйственного, культурного и советского строительства в автономных республиках; б) в развертывании работы специальных федеративных органов для оказания автономным республикам помощи в осуществлении наиболее важных мероприятий хозяйственного, культурного и советского строительства; в) в командировании работников центральных органов Федерации в Казахскую АССР и другие автономные республики для оказания организационной помощи их органам на месте; г) в установлении непосредственной связи Президиума ВЦИК с некоторыми низовыми Советами и исполкомами Казахской АССР.

Как уже отмечалось выше, для оказания организационной помощи автономным республикам в РСФСР создавались

---

ностям. (ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 122, ед. хр. 1-а, лл. 54—55). О широком участии КазАССР в решении вопросов как общесоюзного значения, так и касающихся только Казахской АССР, см., напр., «Краткий отчет о работе Представительства КазАССР при Президиуме ВЦИК с 1 октября 1927 г. по 1 октября 1928 г.» (ЦГА КазССР, ф. 5, оп. 9, д. 158, л. 6).

<sup>11</sup> СУ РСФСР, 1930, № 19, ст. 245.

специальные органы, например, Отдел национальностей при Президиуме ВЦИК. Примером тому может служить и Центросовнацмен при Наркомпросе РСФСР — специальный орган, осуществлявший руководство и объединявший работу по оказанию помощи автономным республикам в деле народного образования, и Комитет по просвещению национальных меньшинств РСФСР<sup>12</sup>.

Президиум ВЦИК, Совнарком и наркоматы РСФСР создавали в этих целях также и временные органы — комиссии, помогавшие автономным республикам в проведении в жизнь важнейших мероприятий хозяйственного, культурного и советского строительства. Например, в 1926 и в 1927 г. были созданы комиссии ВЦИК по вопросам землеустройства в районах автономных республик со смешанным национальным составом. Такие комиссии работали и в Казахстане. Они оказали большую помощь советским органам республики в решении вопросов землеустройства, представлявших для Казахстана особую важность и сложность<sup>13</sup>.

Для оказания организационной помощи советским органам Казахской АССР, Президиум ВЦИК устанавливал непосредственную связь с некоторыми низовыми Советами и исполкомами Казахстана. В 1926 г., например, Президиум ВЦИК был непосредственно связан с Каркаралинским уездным исполкомом Семипалатинской губернии, с аулсоветом одного из кочевых аулов Кедейской волости Семипалатинского уезда, а также с одним из волостных революционных комитетов Адаевского уезда<sup>14</sup>. Значение таких связей состояло не только в том, что они обеспечивали соответствующим Советам и исполкомам руководство и организационную помощь со стороны органов государственной власти и государ-

---

<sup>12</sup> См. СУ РСФСР, 1925, № 71, ст. 561; 1929, № 31, ст. 323. Ст. 22 Положения о Народном комиссариате просвещения РСФСР, утвержденного ВЦИК и СНК РСФСР 8 апреля 1929 г., устанавливала, что «Комитет по просвещению национальных меньшинств РСФСР разрабатывает принципиальные вопросы, относящиеся к просвещению национальностей нерусского языка, проживающих на территории РСФСР, и осуществляет наблюдение за проведением в жизнь и соответствием бытовым особенностям отдельных национальных меньшинств, мероприятий в области работы по просвещению национальных меньшинств, проводимой Главными управлениями Народного Комиссариата просвещения РСФСР и отделами (управлениями) народного образования местных исполнительных комитетов». (СУ РСФСР, 1929, № 33, ст. 341).

<sup>13</sup> «Власть Советов», 1926, № 29—30, стр. 43—45; № 52, стр. 42; «Известия ЦИК СССР и ВЦИК», 1927, 22 сентября.

<sup>14</sup> «Власть Советов», 1926, № 48, стр. 27—28. В связи с особо сложными условиями, вызванными отсталостью уезда, в Адаевском уезде до 1927 г. действовали ревкомы.

ственного управления РСФСР, но и в том, что они позволяли центральным органам полнее выявить нужды Советов и исполкомов Казахстана для оказания им помощи.

Важнейшее место в системе государственной помощи ранее отсталым народам, в том числе казахскому народу, со стороны великого русского народа занимала материальная помощь РСФСР входившим в ее состав автономным республикам. Без такой помощи нельзя было осуществить социалистическое преобразование Казахстана, достичь расцвета его экономики и культуры.

В начале рассматриваемого периода, до 1928 г., Казахская АССР, как и другие автономные республики, находилась на бюджете РСФСР, что предусматривалось ст. 1 утвержденного ВЦИК и СНК РСФСР в 1925 г. «Положения о бюджетных правах автономных советских социалистических республик» и ст. 76 Конституции РСФСР 1925 г.<sup>15</sup> Положение о бюджетных правах автономных республик определяло и метод включения доходов и расходов АССР в единый государственный бюджет РСФСР. В бюджете предусматривались расходы по всем объединенным и необъединенным ведомствам автономных республик и финансирование хозяйственного и культурного строительства в них за счет средств необъединенных ведомств РСФСР. Положение устанавливало далее, что если в течение бюджетного года у того или иного необъединенного ведомства автономной республики возникнет необходимость в экстренных расходах, не предусмотренных при составлении и утверждении сметы, то ведомству предоставляется право испрашивать через СНК АССР у СНК РСФСР сверхсметные ассигнования.

Бюджетное законодательство РСФСР предусматривало систему дотаций автономным республикам, а затем сменявшую ее систему целевых денежных восполнений — субвенций (долевое участие Центра в финансировании хозяйственного и культурного строительства на местах). Кроме того, предусматривались отчисления в бюджет автономных республик от местных налоговых и неналоговых источников, из резервного фонда СНК РСФСР и ряда других специальных фондов.

Таким образом, хозяйственное и культурное строительство Казахской АССР опиралось на финансовую мощь всей Российской Федерации. В этом нашли свое яркое проявление бескорыстная братская помощь казахскому народу со стороны русского народа и других народов РСФСР, общность це-

<sup>15</sup> СУ РСФСР, 1925, № 28, ст. 193; № 30, ст. 218.

лей, задач и исторического пути всех народов нашей страны.

Серьезные изменения в бюджетные права автономных республик были внесены третьей сессией ВЦИК XIII созыва (ноябрь 1928 г.). Учитывая укрепление автономных республик и необходимость предоставления им большой финансовой самостоятельности для решения усложнившихся задач хозяйственного строительства, ВЦИК утвердил новое Положение о бюджетных правах автономных советских социалистических республик РСФСР<sup>16</sup>, предусматривавшее создание самостоятельных бюджетов этих республик и передачу им в связи с этим подавляющего большинства поступлений от местных налоговых и неналоговых источников доходной части бюджета.

Однако создание самостоятельных бюджетов автономных республик не привело к ослаблению финансовой помощи им со стороны Федерации. Ст. 9 названного Положения устанавливала, что при невозможности бездефицитного сбалансирования бюджетов АССР, а также в целях упрочения финансового положения автономных республик им предоставляются дотации из бюджета РСФСР. Размеры этих дотаций ежегодно устанавливались Советом Народных Комиссаров РСФСР. Кроме того, предусматривалось финансирование народного хозяйства автономных республик и по сметам наркоматов РСФСР.

Следует также учитывать, что автономным республикам со стороны РСФСР оказывалась не только финансовая, но и многообразная другая материальная помощь — машинами, оборудованием, проведением научных исследований (в том числе финансированием научных экспедиций по изучению производительных сил автономных республик), предоставлением финансовых льгот по проводившимся в этих республиках хозяйственным и культурным мероприятиям и т. д.

Вместе с тем Казахская республика с первых дней своего существования вносила свой вклад в общее дело строительства социализма в нашей стране и со своей стороны оказывала посильную помощь всем братским народам Федерации. По мере развития экономики республики этот ее вклад становился все ощутимее, в частности, росли поступления из казахстанских источников в доходную часть бюджета РСФСР. Таким образом, финансовая и иная материальная помощь Казахстану совмещалась со все усиливавшейся взаимопомощью народов.

---

<sup>16</sup> СУ РСФСР, 1930, № 19, ст. 245.

Большое значение имел для Казахстана контроль органов Федерации над деятельностью соответствующих органов автономной республики. Этот контроль был одним из необходимых условий обеспечения точного и неуклонного выполнения решений высших органов государственной власти и государственного управления РСФСР, направленных на подъем народного хозяйства и культуры автономных республик; он служил устранению недостатков, ошибок и нарушений законности в деятельности органов государственного управления этих республик, устранению недостатков в работе органов Федерации по руководству автономными республиками и оказанию им помощи.

Особенно следует отметить такие формы контроля, как: а) обследование деятельности государственных органов автономных республик; б) периодические отчеты автономных республик перед высшими органами государственной власти и государственного управления РСФСР; в) отмена компетентными на то органами РСФСР актов автономных республик, нарушавших постановления высших органов государственной власти РСФСР; г) специальные проверки, производившиеся органами Федерации в связи с сигналами о нарушении органами автономной республики социалистической законности.

Одним из наиболее важных средств контроля было заслушивание отчетных докладов Казахской АССР в высших органах государственной власти и государственного управления Федерации. Так, в августе 1928 г. в Совнарком РСФСР был поставлен отчетный доклад Совнаркома Казахской АССР<sup>17</sup>, в ноябре 1928 г. доклады ЦИК и СНК Казахской АССР заслушивались на третьей сессии ВЦИК XIII созыва<sup>18</sup>. Доклады подвергались тщательному обсуждению, а принятые по этим докладам постановления явились программой работы советских органов Казахстана. Другим примером может служить доклад об итогах перевыборов Советов в Казахстане, заслушанный Президиумом ВЦИК в июне 1927 г.<sup>19</sup> 30 октября 1929 г. Президиум ВЦИК заслушал доклад ЦИК Казахской АССР по вопросам советского строительства. В постановлении по этому докладу Президиум ВЦИК определил важнейшие задачи советского строительства в Казахской АССР<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> «Известия ЦИК СССР и ВЦИК», 1928, 23 августа.

<sup>18</sup> «Известия ЦИК СССР и ВЦИК», 1928, 28 ноября.

<sup>19</sup> «Власть Советов», 1927, № 12, стр. 25 и № 13, стр. 24.

<sup>20</sup> ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 122, ед. хр. 1-а, лл. 1—2.



Органы РСФСР оказывали Казахской АССР постоянную помощь в исправлении ошибок, допущенных на местах. В качестве примера можно привести работу специальной комиссии Президиума ВЦИК РСФСР по вскрытию и расследованию имевших место в 1928 г. фактов нарушения революционной законности в Семипалатинской губернии Казахской АССР.

Речь идет о грубых нарушениях закона о предании суду по ст. 107 и 62 УК РСФСР кулаков (баев) и спекулянтов, отказывавшихся продавать государству по твердым ценам имевшиеся у них излишки хлеба, а также укрывавших объекты, подлежащие обложению. Вместо применения указанных мер к эксплуататорским элементам, некоторые местные работники применяли их к середнякам и беднякам.

30 июля 1928 г. Президиум ВЦИК принял специальное постановление «О проводимых в Казахской АССР незаконных мероприятиях в связи с выявлением скрытых объектов обложения». Вскрытые извращения были исправлены, в частности, было приостановлено приведение в исполнение решений об изъятии скота и предложено освободить из-под стражи всех незаконно привлеченных к уголовной ответственности. Для всестороннего расследования фактов нарушения законности в Казахстан была направлена специальная комиссия ВЦИК под председательством секретаря ВЦИК Киселева, которая была уполномочена разрешить на месте все вопросы, не терпящие отлагательства<sup>21</sup>. Приезд комиссии в Семипалатинскую губернию (август 1928 г.) положил конец этим возмутительным фактам. Извращения были ликвидированы. Комиссия провела, кроме того, большую разъяснительную работу по вопросам, составлявшим прямую цель ее приезда, а также по разъяснению закона о конфискации имущества и выселении баев-полуфеодалов, осуществленного в Казахстане в том же 1928 г.<sup>22</sup>

Являясь средством прямой государственной помощи казахскому народу со стороны русского народа и других народов Федерации, средством укрепления дружбы и братства между ними, федеративные отношения между Казахской АССР и РСФСР имели решающее значение для социалистического преобразования Казахстана.

---

<sup>21</sup> ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 122, ед. хр. 1-а, л. 37.

<sup>22</sup> «Известия ЦИК СССР и ВЦИК», 1928, 18 и 29 августа.