

Кемелбеков Адлет*,
*аспирант Института государственной службы и управления
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации»
(г. Москва)*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАЗАХСТАНА В ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД

Конституционной ценностью демократического правового государства является местное самоуправление, предполагающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения¹. В связи с этим представляет научный интерес история зарождения местного самоуправления на территории современного Казахстана.

Период зарождения местного самоуправления на территории современного Казахстана включает в себя промежуток времени со второй половины XV века до начала XX века. В данное время формируется Казахское ханство, а также возникает базис самоуправления кочевых родовых и племенных общин².

Местное самоуправление кочевников осуществлялось посредством общего собрания, на котором выбирались родовые старшины и вожди, деятельность которых можно охарактеризовать как местное управление. Родовые старшины и вожди имели существенный авторитет среди кочевников, а также значительную самостоятельность при решении местных споров и формировании военных отрядов³. Такая система получила название «степная демократия».

В 1465 году султанами Жанибеком и Кереем образовывается Казахское ханство. В нем основы «степной демократии» продолжают развиваться. Впервые правовое оформление и закрепление норм «обычного» права казахов было произведено в период Тауке хана (1680-1718 гг.) в своде законов «Жеті Жар“ы» («Семь правил»). Этот акт был принят в результате проведения реформы государственной власти. Ее суть состояла в формировании баланса между всеми ветвями власти. В частности, султанов (исполнительной), кенесов и курултаев (представительной), биев (судебной)⁴.

С 1731 года территория Казахского ханства начала входить в состав Российской империи. Процесс интеграции регионов Младшего и Среднего жузов в российское общеимперское пространство

* © Кемелбеков А., 2018

обусловил проведение ряда реформ на территории данных жузов. В результате реформ упразднен центральный политический институт казахского общества — ханская власть. Верховные функции управления передавались Пограничному суду, образованному в Оренбурге в 1786 г. Второй уровень новой модели административного управления составляла система местного управления. В каждом из трех родовых подразделений Младшего жуза — алимулы, байулы и жетыру — создавались расправы. В «Правилах для наблюдения и исполнения расправой» устанавливались их полномочия. В частности, они осуществляли судебную, полицейскую и исполнительную власть на местах. Кроме этого, данные органы должны были следить за «спокойствием в степи», пресекать барымту и набеги кочевников на приграничные с Россией территории, захват людей⁵.

В целях образования расправ в степи устанавливалась выборная система. Каждую расправу возглавлял председатель (из султанов) и два заседателя из родовых старшин. Они избирались народом, после чего подлежали утверждению Пограничным судом. Тем самым, местным органам власти были предоставлены часть административных и судебных полномочий. Полагаем возможным на основании вышеизложенного сделать вывод о наличии выборов - элемента местного самоуправления, посредством которых формировались органы местного управления. Выборы проводились на открытом собрании (курултаях) населением соответствующего поселения.

Данная реформа формировала предпосылки для роста социальной мобильности в казахском обществе и возможности достижения высших социальных слоев (элиты) представителями кара-суек (простолюдины).

Формирование системы местного самоуправления породило вопросы по поводу последующего существования традиционных институтов казахского общества. Так, ввиду наличия у расправ судебных функций неясность возникла относительно положения суда биев. Более того, не готовы были к упразднению ханской власти обычные кочевники. Указанное обусловило движение С. Датова и требования о возвращении ханской власти и традиционных институтов казахского общества. В результате чего ханская власть была восстановлена, а расправы вместе с Пограничным судом были ликвидированы в 1799 г.

Итак, период XVIII–XIX в. можно охарактеризовать как начало формирования системы административно-территориального управления в казахской степи. Бесспорными плюсами данного периода

являлись предоставление населению возможности самоуправления и выборные принципы образования органов местной власти.

К 20 м гг. XIX в. были сформированы два проекта «Устав об оренбургских киргизах», разработчик генерал-губернатор Т.К. Эссен, и «Устав о сибирских киргизах», автором которого являлся М.М. Сперанский. Эти документы сильно отличались друг от друга, в том числе в сфере организации системы местного самоуправления.

В результате реформы хана Младшего жуза Ширгазы Айчувакова сделали «первоприсутствующим» в Оренбургской пограничной комиссии. В связи с чем, его власть в степи была упразднена. В результате взаимоотношения пограничной администрации с казахами осуществлялись через старших султанов (из дома Абулхайрхана). Они назначались в три административно-территориальные единицы. Следовательно, был сделан упор на историческую казахскую элиту — султанов-чингизидов. Несмотря на то, что законодательно была установлена выборность занятия должностей, фактически сформировалась система назначения на должность.

В качестве специфики реформы местного управления можно отметить отсутствие какого-либо ограничения власти султанов-правителей. Кроме того, не была осуществлена правовая регламентация аульных и родовых звеньев управления. Указанное свидетельствует о незавершенности реформы местного самоуправления в Младшем жузе 1824 г. Что, в свою очередь, обусловило ее невысокую эффективность и определило необходимость модернизировать систему местного самоуправления.

В 1844 г. было принято новое Положение об управлении оренбургскими киргизами. Согласно этому Положению в Младшем жузе применялась трехступенчатая модель управления. Высший ее уровень олицетворяла Оренбургская пограничная комиссия.

Система государственного управления состояла из двух ступеней административно-территориального устройства. На первом уровне сохранялся принцип разделения кочевий казахов на Западную, Центральную, Восточную часть. Их возглавляли султаны-правители, обладающие полицейской и исполнительной властью. На втором уровне каждая из трех частей первого уровня подразделялась на дистанции во главе с дистаночными начальниками и аулы с аульными правителями.

Между тем, Положение 1844 г. не ликвидировало полностью проблемы, имевшиеся в системе государственного управления в

40 х гг. XIX в. Причинами этого являлись достаточно большой объем независимости султанов-правителей, дистанчных и аульных начальников, их бессрочная единоличная власть, данная модель административно-территориального устройства мешала расформированию родовых начал в степи.

Несмотря на это чиновники Оренбургской пограничной администрации придерживались идеи сохранения принципа назначения на должности старших султанов и дистанчных начальников.

Положение об управлении оренбургскими киргизами 1859 г. сохранило изложенные выше основы формирования органов государственного управления. В нем так и не были установлены сроки нахождения в должности султанов-правителей, дистанчных и аульных начальников.

Таким образом, выборная модель формирования органов местного самоуправления в Младшем жузе так и не была принята. Однако, поменялся статус султанов-правителей, при которых был создан институт попечительства. Попечители наделялись судебной и полицейской функциями⁶.

Абсолютно на иных принципах формировались принципы системы местного самоуправления в Среднем жузе. В результате реформы управления по проекту Устава 1822 г. о сибирских киргизах система местного самоуправления Средним жузом имела три ступени: округ – волость – аул. В структуре управления жузом впервые стал применяться принцип коллегиальности. Окружной приказ включал 5 лиц. В частности, султана-правителя, «почетных киргизов» и двух российских чиновников.

Во главе волости как составной части округа стоял волостной управитель – султан. Она давала право управлять волостью по прямой нисходящей линии и по первородству. Аульные старшины осуществляли руководство низовыми звеньями системы административно-территориального управления. Они непосредственно были в подчинении у волостного правителя.

Основным преимуществом Устава 1822 г. было установление принципа выборности должностных лиц. Так, старший султан выбирался из султанского сословия на срок 3 года. Однако, он имел право переизбрания на последующие сроки. Он осуществлял полицейские, надзирательные и судебные функции.

Результат выборов устанавливался на основании численного большинства голосов. При этом, не имеющий возможности лично присутствовать избиратель имел право через доверенное лицо высказать свою позицию письменно. Однако избранное на должность

лицо приступало к осуществлению своих функций только после завершения процедуры утверждения в должности.

Элементы местного самоуправления появляются в результате принятия Постановления о внесении поправок в систему избрания волостных правителей⁷ 1859 г. В частности:

– К управлению волостями могли быть допущены представители не султанского происхождения. Преимущество имели казахи, обладающие офицерскими чинами, медалями и «почетными от начальства кафтанами».

– Сохранялся принцип избрания на эту должность местными сообществами.

– Произошли изменения в процедуре избрания. В частности, выборы проводились не в окружном приказе, а непосредственно в волости.

– Голосование сделали тайным.

Кроме того, в 1861 г. был принят закон о порядке выбора волостных управителей. Минусом введенной данным законом новой избирательной системы в Среднем жузе являлось отсутствие ограничений по сроку пребывания в должности волостных правителей.

Примечания

¹ Нудненко Л. А. К вопросу о субъектах непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 2. – С. 23-25.

² Бисенбаев А.К. Становление местного самоуправления и ментальность населения Казахстана // О местном самоуправлении: реалии, проблемы, перспективы. Информационно-аналитический бюллетень. Астана. – 2000. – № 4. – С. 32.

³ Берентаев К. Особенности становления местного самоуправления в Республике Казахстан // Информационный бюллетень «МАСЛИХАТ». – 2004. – № 3. – С. 38-47.

⁴ Кляшторный С. Г., Султанов Т.И. Казахстан. Летопись трёх тысячелетий. – СПб.: Рауан, 1992. – С. 54.

⁵ Ю.А. Лысенко, М.В. Куликова «Система местного самоуправления в казахской степи идеология реформ и проблемы реализации (конец XVIII – середина XIX в.)» // Известия Алтайского государственного университета. – 2013. – ВАР. – С. 182.

⁶ Центральный государственный архив Республики Казахстан (ЦГА РК). – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 2833. – С. 253.

⁷ Центральный государственный архив Республики Казахстан (ЦГА РК). – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 2833. – С. 279.