

Куртов Аждар Аширович*, главный редактор журнала "Проблемы национальной стратегии".

Начальные этапы развития конституционализма в Казахстане

Один из ведущих партнёров России в СНГ – Республика Казахстан – активно заявляет о себе как новом успешном демократическом государстве, в котором царит межнациональная гармония. Соответствующие по содержанию и целеполаганию материалы постоянно появляются и в российских СМИ. В самом Казахстане год от года растёт число научных публикаций, в которых превозносится казахстанский опыт государственного строительства, а российское влияние на данный процесс, напротив, затушёвывается. Между тем объективный политико-правовой анализ истории конституционного развития республики позволяет прийти к совершенно иным выводам.

Утверждение конституционализма – одна из характерных особенностей как минимум двух последних столетий. Весьма распространена точка зрения о том, что эти идеи являются универсальными, т.е. способны прижиться и функционировать в разных культурных средах. Взгляды специалистов на историю конституционализма не всегда совпадают¹. Рождение конституционализма было связано с борьбой так называемого "третьего сословия" за политическую власть и утверждение нового политико-правового порядка в обществе. Термин "конституционализм" является производным от понятия "конституция" и происходит от латинского *constitutio* – установление. Этот термин в научных источниках, как правило, не раскрывается простой и немногосложной формулировкой².

Под конституционализмом правоведы понимают, прежде всего, сам факт наличия конституции³ (писаной или неписаной) и её активного влияния на политическую жизнь страны, верховенство и определяющую роль как основного закона в системе действующего законодательства, опосредованность политических отношений конституционно-правовыми

* kurtov@riss.ru

¹ Существует, например, точка зрения, что конституционализм своими истоками восходит к конфликтам XI в. в Западной Европе между Ватиканом и королями за право назначать клир низшего звена. См.: Шенгели К. Л. Российская Конституция в конституционной истории Европы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 4. С. 7.

² См.: Власихин В. А. Американский конституционализм // США – Канада: экономика, политика, идеология. 1999. № 10. С. 74.

³ Первой писаной конституцией является Конституция США, разработанная в 1787 г. и принятая в 1789 г. Первой писаной конституцией Европы является Конституция Польши, принятая 3 мая 1791 г.

нормами, конституционную регламентацию государственного строя и политического режима, конституционное признание прав и свобод личности, правового характера взаимоотношений гражданина и государства⁴. Конституционализм, таким образом, неразрывно связан с идеологией утверждения конституции как основного закона в системе действующего законодательства, что, по мнению его сторонников, должно было способствовать главным образом защите прав и свобод человека и ограничению всевластия государственных органов. Зарубежные правоведы говорят о конституционализме как о совокупности элементов конституционного развития, которые включают согласие народа, ограничение власти правительства, открытое общество, неприкосновенность личности, общественный контроль, разделение властей и др.⁵ В любом случае основу конституционализма составляют идеалы конституционной демократии, наличие определённых институтов власти, соответствующего конституции политического режима и системы защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом⁶.

Зачатки и отдельные элементы конституционализма можно встретить в трудах античных и средневековых мыслителей, а также в практике некоторых государств, в частности Древнего Рима. Однако целостное выражение конституционализм получил только в период борьбы против абсолютизма за утверждение конституционной монархии или демократической республики. Весьма показательна в этом отношении ставшая знаменитой формулировка ст. 16 Декларации прав человека и гражданина⁷, принятой во Франции в 1789 г.: "Общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции". В аспекте рассматриваемой нами проблематики нельзя не подчеркнуть следующее обстоятельство: *конституционализм возникает как итог противодействия общества произволу правителя*. Общество оппонирует автократическому режиму, заставляя его поделиться властью.

В разных государствах мира конституционализм зарождался поразному. В настоящее время нет недостатка в работах, раскрывающих отдельные аспекты формирования конституционализма в государствах Западной Европы и США. Однако исследований, посвящённых его развитию в новых независимых государствах, возникших после распада СССР, явно не хватает. В настоящей работе мы попытаемся восполнить этот пробел в отношении одного из пяти государств Центральной Азии – Казахстана. Задача эта осложняется тем, что, в отличие от многих других стран, при разработке официальной доктрины его властям трудно было

⁴ См.: История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. / отв. ред. В. С. Нерсесянц. М., 1983. С. 4.

⁵ Ховард Д. А. Е. Верховенство права // Конституционализм. М., 1992. С. 53–79.

⁶ Конституционное право // Энциклопедический словарь. М., 2000. С. 304; Егоров С.А. Конституционализм в США: политико-правовые аспекты. М., 1993. С. 5–13; Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. М., 2000. С. 10–11; Его же. Российская Конституция и проблемы эффективности её реализации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 4. С. 66.

⁷ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / под ред. З. М. Черниловского. М., 1984. С. 207–209.

обойти очевидную истину – в истории Казахстана истоки конституционализма обнаружить практически невозможно. В современной науке вообще является дискуссионным вопрос о государственности казахов-кочевников в периоды, предшествовавшие их присоединению к Российской империи⁸. В любом случае слабые традиции казахской государственности на протяжении многих веков не имели никакого отношения к современному пониманию конституционализма. Ханская власть у казахов-кочевников при всех попытках её идеализации⁹, особенно в части поиска элементов демократии в этом феномене, конечно же, не имела никакой связи с идеями конституционализма, выработанными в Европе, поскольку в Казахстане просто отсутствовал тот общественный конфликт, который служил базой для их возникновения и развития. Там не было института церкви, которая могла бы претендовать на часть властных полномочий светских государей. Не было в Казахстане и дворянства, как в средневековых государствах Западной и Центральной Европы XIII в., политическая самоорганизация которого принуждала бы верховную власть к политическим уступкам, фиксирующимся в специальных правовых актах¹⁰.

В отличие от Западной Европы, в России неоспоримая верховная власть государя, воплощавшая в политических рамках Высшую Волю и со времён Петра Великого официально инкорпорировавшая церковную организацию в систему государственной власти, до самого конца XIX в. не сталкивалась с противодействием сословий, выступавших с позиций конституционализма. Это привело к тому, что в империи конституционные движения зародились достаточно поздно. Политическая и духовная консолидация российского общества вокруг фигуры государя до середины XIX в. практически исключала возможность сколько-нибудь жёсткой борьбы за ограничение власти монарха. Немыслимой представлялась сама постановка вопроса о дополнении, а тем более замене, ответственности государя перед Богом его правовой ответственностью перед обществом путём заключения каких-либо соглашений, хотя бы отдалённо напоминающих общественный договор.

В многовековой истории Казахстана до его вхождения в состав Российской империи неизвестны письменные документы правового характера, которые фиксировали бы через определённые обязательства власти идеи конституционализма, как это имело место в государствах Европы. Да и сами документы, которые современные казахстанские авторы называют "законами", далеко не всегда соответствуют современному пониманию данного термина. Так, появление собственно казахского законодательства

⁸ См. об этом: *Моисеев А. К.* К вопросу о государственности у казахов накануне и в начальный период присоединения Казахстана к России // Восток. 1995. № 4; *Козыбаев М. К.* Откуда "есть пошла" казахская земля // Мысль. 1994. № 1, 2.

⁹ Приведём в связи с этим только одно любопытное утверждение: казахстанский учёный К. И. Нуров полагает, что по политическому устройству казахское кочевое общество было более прогрессивным, чем аграрные и даже индустриальные общества (см.: *Нуров К. И.* Правовая и экономическая модернизации традиционной структуры Казахстана. Алматы, 1995. С. 7).

¹⁰ Например, в Великой хартии вольностей (Англия, 1215 г.) или Золотой булле (Венгрия, 1222 г.).

связывают с именем Касым-хана, государственная власть которого якобы реализовывалась "через законность"¹¹. Но до нас дошло лишь название некоего сборника установлений – "Праведный путь хана Касыма"¹². То же самое можно сказать и о другом памятнике письменности – "Традиционная дорога Есим хана". Поэтому делать однозначные выводы о том, что в основу законодательства казахских ханов был положен огромный опыт государственной организации, который пригодился даже многим странам Европы, о чём пишут сегодня в Казахстане¹³, с объективных научных позиций вряд ли оправданно. Казахские учёные, которые называют "нормативно-правовым актом"¹⁴, например, документ, созданный в начале XVIII в.¹⁵, – "Жеты Жаргы"¹⁶, и даже считают его своеобразной Степной конституцией¹⁷, тем не менее не могут привести сколько-нибудь убедительных доказательств, что в таких источниках, представлявших, по сути дела, свод обычаев¹⁸, действительно присутствовали идеи конституционализма. И если уж говорить об идеях, положенных в основу такого рода документов, применительно к проблематике власти, то прежде всего бросается в глаза отражённая в них идеология "чингисизма" – обоснование права потомков Чингисхана на верховную власть. Некоторые же ограничения ханской власти появились не в результате правовых завоеваний "третьего сословия", а благодаря особенностям кочевого образа жизни¹⁹. Это и неудивительно, так как все три названных выше памятника (а других в период казахских ханств историческая наука Казахстана не знает) являются переработками "Ясы" всё того же Чингисхана²⁰.

Российскую политику, которая привела к поглощению территорий, населённых казахами, сегодня принято называть колониальной и имперской. Но именно эта политика позволила постепенно, хотя в ряде случаев и путём вынужденного прямого насилия, модернизировать ранее существовавшие традиционные и во многом архаичные политические институты казахов-кочевников и заменить их новыми, отвечавшими не только интересам собственно имперской политики, но и уровню развития цивилизации того периода.

Российская империя, естественно, стремилась упорядочить управление на вновь приобретённых территориях. В подавляющем большинстве случаев императорское правительство не желало создавать и развивать особые государственные институты в регионах обитания тех народов, которые, по его мнению, не имели ранее своей государственности.

¹¹ Абайдельдинов Е. М. Политико-правовая история Республики Казахстан. Ч. 1. Алматы, 2002. С. 107.

¹² В другом переводе – "Светлый путь хана Касыма".

¹³ Казахстанская правда. 1996. 3 декабря.

¹⁴ Абель Е. А. Политическая организация кочевников Казахстана. Астана, 2001. С. 120.

¹⁵ Текст "Жеты Жаргы" представлен в издании: Левшин А. И. Описание киргиз-казачьих, или киргиз-кайсацких, орд и степей. Алматы, 1996. С. 367–371.

¹⁶ "Жеты Жаргы" обычно переводят как "Семь установлений".

¹⁷ Абайдельдинов Е. М. Указ. соч. С. 159.

¹⁸ Наиболее адекватным термином был бы в данном случае *адат*, т.е. "обычное право".

¹⁹ См. об этом: История Казахстана: народы и культуры. Алматы, 2000. С. 113–130.

²⁰ Абдакимов А. История Казахстана. Алматы, 2003. С. 136.

С правовой точки зрения Российская империя представляла собой унитарное государство, и лишь Польша, Финляндия, Бухара и Хива получили в нём особый правовой статус²¹. В условиях Казахстана эта политика была в определённой степени направлена и на подрыв родового и жузового принципов осуществления административной власти. Данный путь пролегал через постепенное умаление значения ханской власти и замещение её местной (колониальной) администрацией. Причём новые политические институты шаг за шагом заменяли прежние, начиная с верхних этажей власти и заканчивая местным управлением. Административная реформа 1822–1824 гг., в ходе которой были введены "Устав о Сибирских киргизах" и "Устав об Оренбургских киргизах", была прямо нацелена на ликвидацию института ханской власти.

Можно согласиться с мнением некоторых казахстанских учёных, которые полагают, что начало такой трансформации политических институтов было связано не с фактом вхождения в состав России казахов Младшего жуза, а с периодом конца XVIII – начала XIX вв. Завершающий её этап они относят к 1867 г., когда было принято "Временное положение об управлении в степных областях Оренбургской и Западно-Сибирской губерний"²². При этом в отношении так называемых Туркестанского, Степного и Оренбургского краёв созданная самодержавием в 60-е гг. XIX в. система управления приобрела колониальный характер. Вряд ли тогда могло быть по-другому, ведь речь шла о территориях, относительно недавно присоединённых к империи, и поэтому здесь неизбежно был усилен не гражданский, а военный компонент администрирования (основная власть была сосредоточена в руках генерал-губернаторов). В этом плане система власти в данных регионах отличалась от той, которая существовала в Центральной России. Например, в мирное время военные губернаторы (руководители областей, на которые делились генерал-губернаторства) имели не только собственно административную, но и военную власть, а также обладали правом надзора за деятельностью судебных учреждений²³. Самодержавный характер власти российского императора здесь проявлялся более отчётливо и последовательно, чем в европейских губерниях России, где после реформ Александра II организация публичной власти всё больше походила на западноевропейские образцы.

В то же время реформы не обошли стороной и казахскую степь. В 1867–1868 гг. там была учреждена система выборного местного управления, включавшая *биев* (судей), волостных управителей и аульных старшин. На практике эти меры дали населению степи, вероятно, меньше того, что получили в результате земской реформы другие

²¹ Отношения между Россией, с одной стороны, Бухарским эмиратом и Хивинским ханством – с другой, регулировались не внутригосударственными, а международно-правовыми нормами. Фактически речь шла о форме протектората России над этими государственными образованиями Средней Азии.

²² *Нысанбаев А., Машан М., Мурзалин Ж., Тулегулов А.* Эволюция политической системы Казахстана. Алматы, 2001. Т. 1. С. 86.

²³ Одним из направлений реформы 60-х гг. XIX в. было распространение в регионе действия общероссийских правовых норм за счёт сужения действия обычного права казахов. См. об этом: *Крафт И.* Судебная власть в Туркестанском крае и смежных областях. Оренбург, 1898.

регионы. Многие известные современные казахские правоведа отрицательно относятся к введению выборности административных чинов в Казахстане в ходе этой реформы²⁴. Однако неправомерно все причины неудач сводить только к особенностям политики Российской империи на окраинах. Выборность местного управления в казахской степи оказалась малоэффективной во многом в силу того, что здесь веками процветали клановость и межродовая вражда. Введение выборности, своеобразной эрзац-демократии, в условиях самодержавия и неразвитого гражданского общества лишь усилило эту вражду: каждый клан с помощью взяток тем же российским чиновникам старался продвинуть на выборные должности своего родственника. В то же время авторитет традиционной родовой знати был существенно подорван, прежние посты, которые она занимала, были упразднены. Султаны могли лишь заслужить почётное дворянство, прежние же их титулы не имели более существенного значения.

Будучи частью Российской империи, Казахстан, равно как и другие окраины, повторил её путь при формировании системы общественных отношений в целом и современного конституционализма – в частности. Через Россию казахская элита получила европейское образование и культуру. Центральная Азия перестала быть местом, где народ, изнывавший от постоянных войн, грабежей и межплеменной вражды, лишь мечтал о законе и мире.

Вместе с тем самодержавие старалось всячески препятствовать распространению политико-правовых идей западного образца, которые до 1905 г. находили отражение лишь в ряде теоретических работ отдельных мыслителей. Однако с провозглашением Манифеста 17 октября 1905 г. элементы конституционализма стали воплощаться в нормы законодательства²⁵. Среди таких актов можно назвать, например, манифест "Об усовершенствовании государственного порядка" от 17 октября 1905 г.²⁶, закон "Учреждение Государственной думы" от 20 февраля 1906 г.²⁷ и новую редакцию Основных законов от 23 апреля 1906 г.²⁸ Граф С. Ю. Витте, причастный к появлению Манифеста от 17 октября 1905 г., писал в своих воспоминаниях: "Россия переросла формулу существующего строя и стремится к строю правовому на основе гражданской свободы"²⁹. Императорские манифесты действительно содержали обещания предоставить населению гражданские и политические права и свободы: неприкосновенность личности, свободу слова, совести, собраний, объединений и т.п. Среди деклараций было и обещание привлечь

²⁴ Сапарғалиев Г. С. Некоторые проблемы реализации Конституции Республики Казахстан // Проблемы развития конституционализма в Казахстане. Алматы, 2002. С. 10–11.

²⁵ Первые царские манифесты от 18 февраля и 6 августа 1905 г. предполагали создание законосовещательной Думы, но ни оседлые, ни кочевые народы окраин Российской империи не могли участвовать в выборах в данный орган. Лишь европейское население Туркестанского края планировалось наделить избирательными правами (правда, для избрания всего 15–17 депутатов).

²⁶ Третье полное собрание законов Российской империи (3 ПСЗ). Т. XXV. № 26803.

²⁷ Собрание узаконений. 1906. № 38. С. 197.

²⁸ 3 ПСЗ. Т. XXVI. № 27808.

²⁹ Витте С. Ю. Воспоминания. Т. III. М., 1960.

народных представителей к контролю над деятельностью правительства через предоставление избирательных прав широким слоям населения. На фоне всеобщего одобрения российского общества выделялись голоса социалистов, в том числе и меньшевиков, которые преимущественно отрицательно отнеслись к принятым документам.

Так или иначе, но этот процесс свидетельствовал об определённой зрелости российской национальной буржуазии. Рост национального самосознания происходил параллельно с подъёмом политической активности национальных движений народов, населявших Россию. По подсчётам историков, до марта 1917 г. в России действовало до 45 общероссийских партий и около 160 национальных партий и движений³⁰. Стали возникать политические объединения и партии, выражавшие национальные, профессиональные и региональные интересы.

Партийное строительство шло параллельно с ростом популярности идей конституционализма в определённых слоях населения, прежде всего в университетской среде. В Российской империи начало XX в. было отмечено интенсивной разработкой самых разных аспектов основ построения конституционного государства. Большой прогресс был достигнут как в области теоретического, так и сравнительно-исторического правоведения. В научной среде стали популярными имена А. С. Алексеева, П. Г. Виноградова, В. М. Гессена, Б. А. Кистяковского, М. М. Ковалевского, Ф. Ф. Кокошкина, С. А. Котляревского, Н. И. Лазаревского, С. А. Муромцева, П. И. Новгородцева, Л. И. Петражицкого, Е. Н. Трубецкого.

Серьёзным фактором ускорения процессов ознакомления субъектов политического процесса в национальных регионах империи с идеями конституционализма были выборы в Государственную думу. Национальная политическая мобилизация была столь бурной, что на выборах в первую Государственную думу общероссийские партии нередко блокировались с национальными партиями и организациями³¹. Естественно, имели место и ситуации иного рода – политически активные представители разных народов Российской империи часто входили в состав различных общероссийских политических партий³².

Хотя первая Государственная дума и являлась представительным и законодательным учреждением, но фактически её права были ограничены. Она не могла ставить вопросы об отмене или изменении основных государственных законов. Из её ведения была изъята и значительная часть государственного бюджета. Правительство отвечало только перед государем и формировалось без участия Государственной думы. Император оставил за собой и прерогативы в законодательной сфере. Так, за 72 дня существования первой Государственной думы самодержец утвердил 222 законодательных акта, из которых лишь один обсуждался в Думе

³⁰ Кривенький В. В. Новые данные сравнительно-количественного анализа политических партий России // История национальных политических партий России. М., 1997. С. 129.

³¹ См. об этом: *Emmons T. The Formation of Political Parties and the First National Elections in Russia.* Cambridge, 1983.

³² В таком качестве в Государственной думе оказались, например, казахи А. Букейханов и Б. Каратаев.

и Государственном совете. 390 законов были утверждены Николаем II в течение 102 дней деятельности второй Государственной думы и только 2 из них рассматривались в Думе и Государственном совете³³.

Следует отметить, что после роспуска второй Государственной думы избирательный закон Российской империи³⁴ был изменён таким образом, что народы Центральной Азии лишались права голоса. Восстановить это право не раз предлагали наиболее последовательные сторонники конституционализма в России – представители партии кадетов, в частности П. Н. Милюков. Характерно, что депутаты Государственной думы – мусульмане, образовавшие своеобразную депутатскую фракцию, в своей парламентской деятельности примыкали как раз к кадетам. Думы оставили значительный след в развитии конституционализма в России. А для Центральной Азии выборы в этот орган стали первым опытом участия многонационального населения в проведении избирательных кампаний на многопартийной основе³⁵.

Российские либералы, исповедовавшие принципы западного конституционализма, стремились достичь вполне определённых целей: ограничить власть монарха, добиться политической свободы, учреждения народного представительства и принятия конституции. Русская интеллигенция, в значительной степени поддержавшая либералов, была достаточно хорошо знакома с теорией и практикой немецкого, английского и французского парламентаризма. С понятием "конституционализм" многие правоведы связывали концепцию разделения властей, теории народного представительства и "правового государства". Последняя, заимствованная у немецких авторов, легла в основу политической программы партии кадетов. Знаменитый юрист М. М. Ковалевский писал, что право – первично, а государство – вторично, и что, по его мнению, именно праву принадлежит приоритет над государством³⁶. Член партии кадетов правовед, социолог и философ Б. А. Кистяковский отмечал, что основу прочного правопорядка составляет свобода личности и её неприкосновенность³⁷. В. М. Гессен исходил из того, что истинно демократическое правовое государство может быть создано только при помощи конституционного режима парламентаризма³⁸. Н. И. Лазаревский считал парламентаризм лучшим средством обеспечения соответствия общего хода государственного управления требованиям общественного мнения страны³⁹. С. А. Котляревский полагал, что конституционное государство является воплощением правового государства⁴⁰. Таких взглядов на данную проблему придерживался

³³ *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 263, 266.

³⁴ *Собрание узаконений.* 1907. № 94. Ст. 845.

³⁵ *Котюкова Т. В.* Туркестан и Государственная Дума Российской империи: аспекты взаимодействия. Ташкент, 2003. С. 14.

³⁶ *Ковалевский М. М.* Общее конституционное право. Ч. 2. СПб., 1908. С. 42.

³⁷ *Кистяковский Б. А.* В защиту права (Интеллигенция и правосознание) // Интеллигенция. Власть. Народ : антол. М., 1993. С. 146.

³⁸ *Гессен В. М.* Теория правового государства // Политический строй современных государств. СПб., 1905. Т. 1. С. 117.

³⁹ *Лазаревский Н. И.* Русское государственное право. СПб., 1913. С. 672.

⁴⁰ *Котляревский С. А.* Власть и право: проблема правового государства. М., 1915. С. 115.

и известный лидер кадетов Ф. Ф. Кокошкин⁴¹, судьба которого закончилась трагически⁴².

Следующий этап развития был связан с распадом Российской империи, начало которому было положено отречением⁴³ императора Николая II в феврале 1917 г. Именно распад империи в определённом смысле стал толчком для развития современного казахстанского конституционализма. Это обстоятельство мы намеренно подчёркиваем в связи с тем, что в конце XX в. целый ряд казахстанских политиков не раз будут возвращаться в своей практике к этим событиям, весьма своеобразно их интерпретируя. Значительное место в их трудах и даже в официальных нормативных актах того времени занимали утверждения, что Казахстан, только обретя независимость, получил возможность приобщиться ко многим ценностям и достижениям цивилизации, в том числе и практике конституционализма.

На самом деле развитие казахстанского конституционализма происходило в начале XX в. не изолированно от событий в России. Он не был исключительно национальным вариантом, не возник из ничего, но и развивался отнюдь не из наработок предков современных казахов. Несомненно, что многое из того, что появилось в Центральной Азии в 1917 г. в области конституционных идей, так или иначе было связано с идеями и наработками, родившимися из такого феномена, как Всероссийское Учредительное собрание⁴⁴. Сам же этот феномен стал возможен в результате движения к конституционализму, которое имело место в России после февраля 1917 г. Например, 20 марта 1917 г. появился на свет Декрет Временного правительства "Об отмене вероисповедных и национальных ограничений"⁴⁵. В соответствии с данным актом отменялись все установленные ранее нормативные ограничения в правах граждан, обусловленные их принадлежностью к тому или иному вероисповеданию или национальности.

После Февральской революции 1917 г. именно идея созыва Учредительного собрания на началах всеобщего, равного и прямого избирательного права оказала мощное влияние на мировоззрение самых разных политических сил в разных концах бывшей Российской империи. Прогрессивным был сам подход к формированию органа, который должен был стать механизмом разумного компромисса, возобладовавшего над узкопартийными интересами и амбициями. Примечательно, что в ходе обсуждения⁴⁶ будущих положений о выборах в Учредительное собрание высказывались идеи о том, что, к примеру, на Кавказе выборы по

⁴¹ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. М., 1912. С. 261.

⁴² Фёдор Фёдорович Кокошкин был избран депутатом Всероссийского Учредительного собрания и вскоре после этого зверски убит в больнице революционными матросами.

⁴³ Вопрос о том, было или не было отречения императора, до сих пор является дискуссионным.

⁴⁴ См. об этом: Знаменский О. Н. Всероссийское Учредительное собрание: история созыва и политического крушения. Л., 1976; Протасов Л. Г. Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели. М., 1997.

⁴⁵ Вестник Временного правительства. 1917. 22 марта.

⁴⁶ Временное правительство учредило 25 марта 1917 г. Особое совещание для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание, в состав которого вошли в конечном итоге около 110 человек.

пропорциональной избирательной системе позволят примирить разные национальности и обеспечить им представительство⁴⁷. При этом сторонники конституционного развития как раз исходили из того, что для новой России может быть приемлемой только та избирательная система, которая, с одной стороны, с исчерпывающей полнотой будет обеспечивать в Учредительном собрании представительство всех существующих в России политических, национальных и иных группировок, даже если они не слишком значительны по своему численному составу (т.е. Учредительное собрание, по их замыслу, должно было представлять существующие в стране политические течения во всём их многообразии). С другой стороны, была поставлена задача создать такой избирательный механизм, который был бы несложен технически и позволял приступить к выборам в Учредительное собрание в максимально короткие сроки.

Уже тогда велись жаркие споры между сторонниками пропорциональной и мажоритарной систем выборов. Последние указывали, что в России население малокультурно, политически безграмотно, а партийная система крайне слабо развита. Мажоритарная же избирательная система выгодна своей технической простотой и дешевизной процедуры выборов. Кроме этого, у сторонников мажоритарной избирательной системы был очень весомый аргумент: в тот период эта система была почти тотально господствующей, а пропорциональная применялась только в нескольких странах, причём небольших по территории, малонаселённых и имеющих большой опыт парламентаризма (например, Бельгия и Швейцария). И всё-таки победила точка зрения сторонников пропорциональной избирательной системы. По нашему глубокому убеждению, не случись этого, развитие конституционализма в том же Казахстане в 1917–1920 гг. наверняка было бы иным.

Согласно разд. VIII Положения о выборах в Учредительное собрание⁴⁸, утверждённому 2 августа 1917 г., были образованы Степной, Уральский и Тургайский избирательные округа. Здесь необходимо сделать одно замечание. Казахстан как суверенное государство в нынешних своих границах ранее не существовал. Поэтому всё, что касается трёх вышеназванных избирательных округов, нужно оценивать с учётом того обстоятельства, что их границы на самом деле охватывали не только территорию современного Казахстана, но и частично территорию России. Так, например, Степной избирательный округ своим центром имел город Омск, а Тургайский избирательный округ – Оренбург. С другой стороны, отдельные уезды, расположенные на территориях, которые в настоящее время принадлежат Республике Казахстан, в тот период принадлежали к другим избирательным округам, сегодня не входящим в состав Казахстана. Тем не менее это замечание на самом деле существенно не

⁴⁷ См. выступления Н. И. Лазаревского 1 июня 1917 г. и У. А. Ходжаева 2 июня 1917 г.: Стенографический отчёт Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание // Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. М., 2001. С. 657.

⁴⁸ Законодательство эпохи буржуазно-демократической революции / Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. М., 1994. Т. 9. С. 136–184.

влияет на тот вывод, который нам предстоит сделать на основе анализа результатов выборов в Учредительное собрание.

Для начала отметим, что российские сторонники конституционализма, учитывая особенности жизни населения степных регионов, специально заложили в нормы Положения о выборах в Учредительное собрание такие правила, которые позволяли местному малограмотному населению максимально реализовать свою волю. Для этого, в частности, ст. ст. 128–132 предусматривали в порядке исключения возможность голосовать шарами или иными заменяющими их знаками, а также более длительный период проведения самого голосования, что было весьма важно, учитывая кочевой образ жизни казахов.

Весьма любопытно сравнить результаты выборов в Учредительное собрание в целом по России и по трём вышеназванным избирательным округам. Выборы, как известно, проходили с 12 ноября по 2 декабря 1917 г. (по новому стилю). В целом по России в них участвовали 48 млн 514 тыс. 763 избирателя. Большинство голосов получили эсеры (39,76 %), большевики (22,65 %) и кадеты (4,50 %).

В избирательных округах, расположенных на территории современного Казахстана, результаты выборов существенно отличались от общероссийских (табл.). Эсеры, получившие большинство голосов в целом по России, здесь смогли добиться относительно скромного результата – менее 10 %. Большевики вообще провалились, набрав чуть более 2 %. Однако в интересующем нас аспекте самым примечательным было другое: выборы показали, что у основных идейных приверженцев конституционализма – партии кадетов – в регионе практически нет никакой поддержки. Большую поддержку получили местные национальные партии, однако делать на основе этого факта выводы об их популярности среди населения преждевременно.

Учитывая, что в России именно кадеты были наиболее последовательными сторонниками развития идей и практики конституционализма⁴⁹, результаты выборов по избирательным округам на территории современного Казахстана, на первый взгляд, означали отсутствие поддержки их идеям. Казалось, что их место занимают организации с другими ценностными установками. Тем не менее это не совсем так. Дело в том, что большинство населения региона отдало свои голоса прежде всего партии "Алаш", которая вначале была не полноценной политической партией, а группировкой (организацией) единомышленников⁵⁰, а с 1917 по 1920 г. действовала как автономное квазигосударственное образование.

⁴⁹ Ещё в марте 1917 г. VII съезд партии кадетов изменил редакцию п. 13 программы партии, который стал звучать так: "Россия должна быть демократической парламентской республикой. Законодательная власть должна принадлежать народному представительству. Во главе исполнительной власти должен стоять президент республики, избираемый на определённый срок народным представительством и управляющий через посредство ответственного перед народным представительством министерства". См.: Речь. 1917. 26 марта.

⁵⁰ Современные казахстанские историки предпочитают именовать этот феномен "движением" (см.: История Казахстана (с древнейших времён до наших дней). Алматы, 2000. Т. 3.), но президент Назарбаев называет "Алаш" национальной политической организацией и партией (см.: *Назарбаев Н. А.* В потоке истории. Алматы, 1999. С. 169).

Таблица

Результаты выборов во Всероссийское Учредительное собрание в 1917 г. по избирательным округам, располагавшимся на территории современного Казахстана*

Организации	Число поданных голосов	%
Российская социал-демократическая рабочая партия (объединённая)	9258	1,09
Российская партия социалистов-революционеров	83656	9,88
Совет крестьянских депутатов**, другие организации социалистов	33772	3,99
Российская социал-демократическая рабочая партия (большевиков)	18901	2,23
Конституционно-демократическая партия России	7886	0,93
Киргизский комитет***	278014	32,82
Партия "Алаш"	211274	24,94
Мусульманская демократическая партия	5869	0,69
Духовенство	1469	0,17
Уральские казаки	61476	7,36
Другие национальные группы	135386	15,98
Всего	846961	100,0

* Составлено по архивным материалам и работам: *Протасов Л. Г.* Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели. М., 1997; *Спирин Л. М.* Россия 1917 год: из истории борьбы политических партий. М., 1987.

** Основана в 1917 г., находилась под влиянием эсеров.

*** Основана в 1917 г., была близка к партии "Алаш".

Группа "Алаш" начала формироваться после событий 1905 г., о которых мы говорили выше. В организационном плане она возникла и длительное время существовала фактически как вариант "регионального отделения" именно партии кадетов⁵¹, за что и удостоилась нелестных эпитетов в историографии советского периода, где её именовали не иначе, как "буржуазно-националистической", "феодално-байской", "пантюкистской", "реакционной" и т.п. Окончательное оформление партии "Алаш" в более или менее самостоятельную политическую организацию произошло на первом её съезде в Оренбурге 21–26 июля 1917 г.

Один из самых ярких лидеров партии "Алаш" – Алихан Букейханов, был членом кадетской партии с 1905 г. Однако в период проведения выборов в Учредительное собрание "Алаш" никак нельзя было идентифицировать с кадетами, так как их пути к этому времени во многом разошлись. И если уж говорить о сходстве с общеизвестными российскими

⁵¹ Приведём характерное мнение казахского академика Манаша Козыбаева: "Основатели партии "Алаш" являлись носителями двух культур, маргинальными личностями, которые сочетали мораль и мировоззрения оппозиционной либеральной русской интеллигенции, доктрину её партии кадетов и антиколониального движения третьего мира" (*Козыбаев М. К.* Казахстан на рубеже веков: размышления и поиски. Алматы, 2000. Кн. I. С. 7–8).

политическими партиями, то алашевцы второй половины 1917 г. скорее были близки к социалистам. Тот же А. Букейханов примерно с 1914 г. сблизился с эсерами, был знаком с А. Ф. Керенским, а в марте 1917 г. назначен комиссаром Временного правительства по Тургайской области⁵².

Вообще, по нашему мнению, делать фундаментальные выводы о развитии конституционализма в Казахстане на основе анализа нормативных документов того периода не совсем правомерно. Ведь 1917 г. был переломным, политический процесс развивался стремительно, события быстро сменяли друг друга, многие из них на самом деле были лишь эпизодами разворачивающейся колоссальной исторической драмы, причём эпизодами, далеко не всегда имевшими продолжение. Между тем в современном Казахстане фактически утвердилась точка зрения, что программа партии "Алаш" 1917 г. является одним из основных этапов становления конституционализма на территории республики⁵³.

Ещё одним аргументом в пользу сомнительности тезиса об особом этапе в развитии конституционализма применительно к программе партии "Алаш" является сохранившийся проект её программы (никакого другого не существует). Не хотелось бы, чтобы автора этих строк обвинили в предвзятости, но с сугубо научной точки зрения – это принципиальное обстоятельство. Можно и нужно говорить об идеях конституционализма, но его развитие, как отмечалось в начале настоящей работы, – это не только политико-правовые идеи, но и конкретное их воплощение в тексте нормативного характера. Проект же программы "Алаш" с юридической точки зрения таковым не является. К тому же весь опыт истории показывает, что хорошие декларации политической группировки, стремящейся к власти – это одно, а реальное воплощение на практике намерений, заявленных до получения такой власти, – совершенно другое.

Сам текст проекта программы был опубликован на казахском языке в газете "Казах" 21 ноября 1917 г., т.е. уже после известных событий в Петрограде. Современные казахстанские исследователи, справедливо отмечая очевидно предвзятое отношение к тексту данного документа в советский период, тем не менее впадают в другую крайность, без должных на то оснований преувеличивая важность, уникальность и значение данного текста для истории Казахстана⁵⁴. Вероятно, такой подход объясняется узвлённым национальным самолюбием и попыткой искусственно обосновать наличие весомого национального вклада в дело прогресса. При этом такого рода авторы всегда старательно обходят совершенно очевидные выводы, вытекающие из самого простого, элементарного анализа текста проекта партии "Алаш". Такой анализ убедительно свидетельствует, что, во-первых, данный документ не является оригинальным, а представляет собой одну из вариаций программных текстов широко известных общероссийских политических партий, подвергнушуюся

⁵² Букейханов возглавлял правительство Алаш-Орды с декабря 1917 г. В 1937 г. был приговорён к расстрелу, посмертно реабилитирован в 1989 г.

⁵³ См., например: Конституционное право Республики Казахстан. Алматы, 2001. С. 94.

⁵⁴ См., например: *Кул-Мухаммед М.* Программа "Алаш": фальсификация и действительность. Алматы, 2000.

компиляции и некоторой переработке. Во-вторых, в проекте программы преимущественно говорится о России, а вовсе не о Казахстане как полностью суверенном государстве. То есть данный документ правильнее было бы рассматривать не как автономный во всех отношениях особый источник казахстанского конституционализма, а как один из бесчисленного множества документов, которые и по своему рождению, и по своему предназначению больше связаны с Россией, а не с каким-то другим государством.

Проект программы партии "Алаш" состоит из десяти разделов (параграфов). Существует несколько различающихся между собой переводов этого документа на русский язык⁵⁵. Первый и самый важный раздел проекта целиком посвящён именно будущему конституционному устройству России. В нём записано: "Россия должна стать демократической федеративной республикой (демократия – народная власть, федерация – союз мелких государств)⁵⁶. Каждое отдельное государство в федеративной республике автономно и управляет собой на одинаковых правах и интересах. Во главе правительства стоит Учредительное собрание, в промежутках – президент, избираемый Учредительным собранием и Государственной думой на известный срок лет. Президент управляет через Совет министров, ответственен перед Учредительным собранием и Государственной думой.

Законодательная власть сосредоточена в руках только Государственной думы, которой принадлежит право контроля над правительством. Правом выборов пользуются все без различия происхождения, вероисповедания и пола. Выборы депутатов производятся прямым, равным и тайным голосованием"⁵⁷.

Формулировки проекта программы, таким образом, выглядят вполне демократичными. Исходя из этого, авторов данного текста несомненно

⁵⁵ Алаш-Орда : сб. док. / сост. Н. Мартыненко. Алма-Ата, 1929 (переиздание 1992 г.); Программа партии "Алаш" // Казахстан: этапы государственности. Алматы, 1997; *Кул-Мухаммед М.* Указ. соч.

⁵⁶ В связи с этим стоит обратить особое внимание на следующий принципиальный момент. В документе, который нынешняя власть Казахстана признаёт источником казахстанского конституционализма, значителен положение о федерации как естественной форме реализации воли отдельных народов. В то же время именно нынешняя власть Казахстана абсолютно отрицает саму возможность создания в республике федерации, и эта позиция отрицания нашла своё отражение даже в действующей Конституции страны. Тем самым тезис о преемственности конституционализма опять-таки может быть поставлен под сомнение.

⁵⁷ Текст данного раздела приведён в переводе Мартыненко. В переводе Кул-Мухаммеда он выглядит следующим образом: "Россия будет демократической, федеративной республикой. (Значение демократии – управление государством со стороны народа. Значение федерации – объединение равных государств. В федеративной республике каждое государство будет самостоятельным, но будут совместно сотрудничать. Каждое из них самоуправляется.) Во главе правительства будет президент, избираемый по желанию Учредительного собрания и Государственной думы на определённый срок. Президент будет управлять народом с помощью министров, эти министры будут ответственными перед Учредительным собранием и Государственной думой. Депутаты будут избираться на всеобщих, равных, прямых и тайных выборах. В отношении выборов не будут иметь значение происхождение, религия, пол. Только Государственная дума будет принимать закон. Государственная дума будет надзирать над правительством, расследовать дела, и право запроса также будет у Государственной думы. Государственным налогом не будет облагаться без Государственной думы".

можно отнести к сторонникам демократических преобразований. Но вот с проблемой оригинальности самого текста дела обстоят не так просто. Идеи конституционализма, заложенные в проекте, следует рассматривать не только с точки зрения их отличий от установлений Российской империи, поскольку последняя ко времени написания и публикации проекта уже приказала долго жить, а значит, рассуждения многих современных казахстанских авторов на эту тему явно тенденциозны. Стремясь обосновать свою точку зрения о якобы зарождавшемся тогда казахстанском конституционализме, они обходят стороной очевидные исторические факты, скорее всего, сознательно. На самом деле основные идеи авторов проекта программы были заимствованы из общероссийских документов 1917 г., которые в советской историографии по понятным причинам оставались вне поля зрения. Например, ещё 15 апреля 1917 г. было принято Положение о выборах гласных в городские органы управления⁵⁸. Этот документ впервые в истории России зафиксировал новые принципы – всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании и при пропорциональной системе выборов.

В проекте программы партии "Алаш" часто упоминается Учредительное собрание. Тогда, в 1917 г., эта тема была в центре политических страстей. Так уж получилось, что и при советской власти, и сегодня многие знают о печальной судьбе Учредительного собрания в России, о знаменитой фразе матроса Железняка, о расстрелах депутатов. Эти сюжеты часто можно встретить в кинофильмах и книгах на эту тему. Но не многие знают, что избранные депутаты Учредительного собрания, собравшись в Петрограде, отнюдь не с нуля начинали свою работу как законодатели новой России. Ещё 11 октября 1917 г., т.е. до октябрьского переворота, при Временном правительстве Особая комиссия начала разработку проекта российской конституции, который и предполагалось вынести на обсуждение Учредительного собрания. Россия, согласно данному проекту, мыслилась как парламентско-президентская республика. Высшим органом законодательной власти должен был стать двухпалатный парламент. Первоначально проектируемая конституция должна была состоять из следующих 18-и разделов (всего приблизительно 200 статей).

Раздел I. Декларация прав гражданской свободы (принципы, которые могут быть положены в основу конституции).

Раздел II. Гарантии прав гражданской свободы (исключительные положения).

Раздел III. Принципы федерализма, автономии, самоопределения и государственного единства.

Раздел IV. Государственные и местные языки.

Раздел V. Народное представительство, двухпалатность, иммунитет, содержание членам палат, совместимость с государственной службой; сессии, роспуски, конституирование, публичность.

Раздел VI. Президент республики (способы избрания, функции, ответственность).

Раздел VII. Организация судов, их независимость и несменяемость.

Раздел VIII. Армия.

⁵⁸ Вестник Временного правительства. 1917. 16 апреля.

Раздел IX. Организация администрации (министры, их назначение, ответственность, отношение к палатам).

Раздел X. Сенат, его отношение к административным и судебным установлениям.

Раздел XI. Совет министров.

Раздел XII. Бюджет, займы, договоры.

Раздел XIII. Финансовый контроль.

Раздел XIV. Международные сношения, договоры.

Раздел XV. Компетенция законодательных учреждений.

Раздел XVI. Порядок пересмотра конституции, гарантии конституции.

Раздел XVII. Печать, герб, знамя.

Раздел XVIII. Подданство, натурализация⁵⁹.

Позднее было принято решение включить в проект конституции главу о церкви. Данный проект не был завершён, к тому же конкретные нормы, зафиксированные в нём, в том числе и относящиеся к форме правления новой России, естественно, могли быть изменены решением Учредительного собрания.

Положения проекта программы партии "Алаш" в принципиальных моментах как раз и повторяют ранее появившиеся общероссийские документы. Причём в отношении формы правления имеет место явное совпадение подходов. Утверждение же казахстанского автора М. Кул-Мухаммеда о том, что проект программы партии "Алаш" был направлен на создание парламентской республики⁶⁰, никак не подкрепляется весомыми юридическими доказательствами, так как порядок избрания президента (на всеобщих выборах или выборах в парламенте), с точки зрения правоведов, на самом деле не является решающим критерием и определяющим признаком парламентской или президентской республики.

Довольно любопытен текст первого абзаца разд. II проекта. Казахская автономия мыслилась авторами программы как часть Российской Федерации, сохраняющая при этом земские учреждения управления⁶¹. В этом же разделе присутствуют формулировки о классовых интересах⁶², говорящие в пользу нашего вывода о том, что в 1917 г. партия "Алаш" фактически симпатизировала социалистам. Их идеи присутствуют также и в разделах, посвящённых милиционной системе войсковой службы (разд. VI), взиманию налогов в зависимости от состояния налогоплательщика (разд. VII). А в разд. VIII о рабочем законодательстве в проекте прямо говорится, что партия "Алаш" в этом вопросе поддерживает программу меньшевиков.

⁵⁹ См.: Красный архив. 1928. № 3 (28). С. 107–119.

⁶⁰ Кул-Мухаммед М. Указ. соч. С. 166.

⁶¹ В переводе Мартыненко этот абзац звучит так: "Автономия киргиз слагается из областей и входит в Российскую Федерацию наравне с другими народностями. Все существующие земства сохраняются в прежнем виде". В переводе же Кул-Мухаммеда он выглядит следующим образом: "Области, населённые казахами, объединяются в целое, будут самоуправляться и станут одним из членов Федерации Российской Республики. Казахская автономия, если удастся, будет пока вместе с дружественными народами. Как бы то ни было, принять современное земство".

⁶² Например, одна из формулировок в переводе Мартыненко: "Бедных партия называет и считает товарищами; мироедов – врагами".

Основное содержание проекта программы связано с общедемократическими требованиями прав и свобод гражданина, и в этом отношении текст повторяет широко распространённые тогда в России общественные требования.

Сказанное нами никоим образом не умаляет ценности проекта программы партии "Алаш" 1917 г. В данном случае мы хотели бы подчеркнуть следующее.

Во-первых, он является одной из первых попыток создать идейные основы конституционализма применительно к конкретному казахстанскому социуму, который авторы данного текста видели в составе российского общества.

Во-вторых, проект в целом можно рассматривать и как некую демократическую модель переустройства России. В этом качестве он несомненно представляет собой синтез идей западноевропейских мыслителей, русских либералов и казахских общественных деятелей. Тот же Букейханов подчёркивал: "Мы – западники. В своём стремлении приобщить народ к культуре мы не смотрим на Восток... Получить культуру мы можем... через Россию, при посредстве русских"⁶³. В такой оценке нет ничего унижительного для казахского самолюбия. Как нет ничего странного в том, что объективный исследователь не может не признать, что русские либералы и демократы начала XX в., в свою очередь, тоже синтезировали западноевропейские и отечественные идеи. В то же время нельзя не отметить, что в Центральной России в 1917 г. развитие конституционализма достигло куда больших высот, в частности в правовом отношении, чем это можно наблюдать на примере текста проекта программы партии "Алаш".

Обсуждаемый нами документ так и не стал конституционным актом. Полноценная автономия в условиях Гражданской войны тоже не была создана. В марте 1920 г. большевики расформировали административные структуры Алаш-Орды, причём с формально-правовой точки зрения эта автономия прекратила своё существование ещё раньше – 22 октября 1918 г. по указу Временного Всероссийского правительства в Омске⁶⁴. В этом смысле судьбы конституционализма в Казахстане и России в очередной раз тесно переплелись. Большевики, придя к власти, фактически лишили российское общество шанса на развитие в направлении строительства правового государства и претворения в жизнь идей конституционализма. По крайней мере на тех территориях, которые они смогли удержать под своим влиянием после окончания Гражданской войны. В современном Казахстане всё, что связано с алашевцами начала XX в., стало предметом возвеличивания и основанием для национального самолюбования. Причём и для власти⁶⁵, и для оппозиции⁶⁶. При этом преимущественно эксплуатируется лишь внешний имидж Алаш-Орды,

⁶³ Цит. по: *Аманжолова Д. А.* Казахский автономизм и Россия. История движения "Алаш". М., 1994. С. 117.

⁶⁴ Алаш-Орда : сб. док. / сост. Н. Мартыненко. Алма-Ата, 1992. С. 134.

⁶⁵ См.: Доклад Президента Республики Казахстан на торжественном заседании, посвящённом Дню Конституции // Казахстанская правда. 1996. 30 августа.

⁶⁶ См. об этом: *Куртов А. А.* Партии Казахстана и особенности развития политического процесса в республике // Казахстан: реалии и перспективы независимого развития. М., 1995. С. 180–184.

тогда как гораздо важнее было бы на деле реализовать те идеи, которые много лет назад изложили в проекте программы лидеры партии "Алаш". Пока этого не произошло, рассматривать текст данного документа как этап развития конституционализма в Казахстане можно только с известной степенью условности.

С другой стороны, весьма характерно, что, уделяя столь много внимания деятельности Алаш-Орды, в современном Казахстане обходят молчанием реальный исторический процесс становления новых институтов государственности под руководством большевиков. То есть опять-таки фактически искажают "неудобные" исторические факты. Из нынешних казахстанских учебников по конституционному праву, например, совершенно невозможно понять, как же возникла Киргизская АССР. Забвению предана вся деятельность в этом направлении Киргизского отдела Наркомнаца, Киргизского комиссариата, все события, связанные с борьбой вокруг созыва съезда Советов Семипалатинской области в марте 1919 г. и идеи проведения Учредительного Всекиргизского съезда в Оренбурге. С последним непосредственно связан важный для истории развития государственности Казахстана документ – Декрет СНК "О Революционном Комитете по управлению Киргизским краем" от 10 июля 1919 г. Именно в нём помимо учреждения органа власти (ревкома) определялась и территория края с оговоркой, что она может быть уточнена в будущем, при провозглашении автономии⁶⁷. Осенью 1919 г. по предложению Оренбургского губкома в состав Казахстана включили часть территорий, руководствуясь задачей укрепления организационного пролетарского центра Казахстана. Именно поэтому таким центром стал Оренбург. Окончательно это решение было закреплено декретом ВЦИК от 22 сентября 1920 г.⁶⁸

В советский период истории Казахстана его конституционное законодательство развивалось по тем же наработанным канонам, что и во всех остальных союзных республиках. Принятие новых актов было обусловлено либо изменением государственного устройства (например, возникновением Казахской ССР в 1936 г.), либо решением коммунистического руководства о вступлении общества в новую фазу своего развития, требующую соответствующего отражения в конституционных нормах. Таковы были конституции, принятые 26 марта 1937 г.⁶⁹ и 20 апреля 1978 г.⁷⁰ В нашу задачу не входит подробный анализ их норм. Однако стоит сказать о том, что при всех справедливых упреках, которые, конечно же, можно высказать в адрес декларативного нормотворчества советской эпохи, эти конституции были *первыми действующими на практике* документами такого рода в истории Казахстана. В этот период именно они формально стали сердцевиной всего массива нормативных актов. Поэтому не следует принижать их значения, как это зачастую делают многие современные

⁶⁷ В соответствии с этим декретом в край должны были войти казахские районы Астраханской губернии, Уральская, Тургайская, Акмолинская и Семипалатинская области.

⁶⁸ См.: Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. М., 1984. С. 82–85.

⁶⁹ Текст конституций представлен в издании: История советской Конституции (в документах) 1917–1956. М., 1957.

⁷⁰ Текст конституций представлен в издании: Казахстан: этапы государственности. Алматы, 1997.

политики и правоведы в Казахстане, равно как и в других ныне независимых государствах. Данные акты сыграли свою роль и в том, что Казахстан в составе СССР был одной из самых динамично развивавшихся в плане модернизации союзных республик. Безусловно, конституции союзных республик в составе СССР копировали Конституцию СССР и одновременно являлись во многом идеологическими документами. Доктринальные установки марксизма-ленинизма находили своё отражение как в преамбулах, так и в других их разделах. Государство провозглашалось орудием то диктатуры пролетариата, то строительства социализма и коммунизма. В ст. 6 Конституции 1978 г. закреплялась руководящая и направляющая роль КПСС. Частная собственность находилась под запретом. Экономические отношения были подчинены централизованному плановому административному регулированию. Одним из главных пороков советских конституций было то, что они не являлись плодом компромисса между свободно противоборствующими политическими силами. В тоталитарном государстве конституция была инструментом социального контроля, который использовался господствующей элитой для легитимации существующего социального и политического строя⁷¹.

В ситуации с Казахстаном необходимо кратко упомянуть несколько важных обстоятельств. Именно в советский период республика приобрела те конституционные черты государства, которые были развиты позднее, в период её независимости. Советской власти Казахстан обязан и своими границами, и возникновением собственных учреждений публичной власти, и сплочению в единый народ ранее разделённых по родовому признаку групп населения.

Среди ранних актов конституционного характера можно назвать Декрет ВЦИК и СНК "Об образовании Автономной Киргизской Социалистической Советской Республики" от 26 августа 1920 г.⁷² и Декларацию прав трудящихся Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики, принятую Учредительным съездом Советов КАССР 6 октября 1920 г.⁷³ В первом документе указывались административные границы вновь созданной автономии, перечислялись органы власти и управления, обозначались пределы полномочий народных комиссаров. Во втором документе, в частности, фиксировалось, что "территория Киргизского края объявляется республикой Советов рабочих, трудового киргизского народа, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов. Органами управления Автономной КССР являются местные Совдепы, КирЦИК и Совнарком К(А)ССР" (п. 1 разд. V). Декларация была одновременно правовым и политическим актом: она и закрепляла принципы избирательного права (в частности, перечисляла ограничения принципа всеобщности), и содержала развёрнутый перечень направлений классовой политики РСФСР. В Декларации специально подчёркивалось, что Первый съезд Советов

⁷¹ См.: The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations. Redesigning the State. London, 1985. P. 7.

⁷² Известия ВЦИК. 1920. 1 сентября. № 192.

⁷³ Текст декларации представлен в изданиях: Собрание законодательства Казахской автономной Советской Социалистической Республики (1920–1936). Алма-Ата, 1969; Казахстан: этапы государственности. Алматы, 1997.

КАССР считает нецелесообразным хозяйственное и военное обособление "Кирреспублики от остальных частей РСФСР". Последний раздел декларации содержал поручение Президиуму КЦИК разработать проект основного закона К(А)ССР.

Для того, чтобы у читателя не возникал вопрос о названии – Киргизская ССР, сделаем краткое пояснение. После событий 1917 г. в результате революционных батальев власть большевиков сначала утвердилась в регионе Центральной Азии в форме Бухарской и Хорезмской народных советских республик, а также большой по территории Туркестанской Автономной Советской Социалистической Республики. Причём последнее государственное образование входило на правах автономии в состав РСФСР. В конце лета 1920 г. была создана Киргизская Автономная Советская Социалистическая Республика, тоже входившая в состав РСФСР. Однако данное образование, несмотря на своё название, было формой казахской, а не киргизской государственности. Название же "Киргизская АССР" просуществовало до 19 апреля 1925 г., когда его заменили на "Казахская АССР".

Окончательное решение о новых формах национально-государственных образований в Средней Азии приняла Вторая сессия ЦИК СССР 27 октября 1924 г. После этого вместо вышеупомянутых трёх республик появилось шесть новых. Первыми (ещё до итогового решения ЦИК СССР) были образованы Таджикская АССР, вошедшая первоначально в состав Узбекской ССР, и Кара-Киргизская автономная область, вошедшая в состав РСФСР. Это произошло ещё 14 октября 1924 г. 27 октября 1924 г. появились на свет Туркменская и Узбекская Советские Социалистические Республики, а 11 мая 1925 г. была учреждена Кара-Калпакская автономная область, входившая в тот период в состав Казахской АССР⁷⁴.

Таким образом, уже на начальных этапах развития конституционализма в Казахстане именно российский фактор имел основное значение. И именно из России туда пришли не только идеи конституционализма, но и практика развития современных государственных институтов.

Ключевые слова: *Казахстан – Россия – государственное устройство Казахстана – политика на постсоветском пространстве.*

Key words: *Kazakhstan – Russia – state system of Kazakhstan – the politician on the post-Soviet territory.*

⁷⁴ См.: Нурбеков К. Н. Возникновение кыргызской советской национальной государственности. Фрунзе, 1964.