

**Нұрманбетқызы Ж.** \*<sup>1</sup>

*<sup>1</sup> Абай атындағы ҚазҰПУ -нің тарих ғылымдарының кандидаты, доцент,  
Алматы, Қазақстан*

*E-mail: [nurmanbetkyzy.zumakan@gmail.com](mailto:nurmanbetkyzy.zumakan@gmail.com)*

## **УАҚЫТША ҮКІМЕТ ЖАНЫНДАҒЫ ТҮРКІСТАН ӨЛКЕСІНІҢ ІСТЕРІ БОЙЫНША КОМИССАРЛЫҚТЫ ЕНГІЗУГЕ ҚАТЫСТЫ ІС ЖҮРГІЗУ МӘСЕЛЕСІ**

### *Аңдатпа*

Мақала 1917 жылғы Ақпан төңкерісінен кейін Түркістан өлкесінде енгізілген Уақытша үкімет комиссарлары институтының құрылуы мен қызметінің ерекшеліктеріне арналған. Зерттеудің басты мақсаты – комиссарлардың өлкедегі билік құрылымындағы орнын, саяси-құқықтық мәртебесін және олардың қызметінің нәтижелерін айқындау. Жұмыста комиссарлардың облыстық, уездік, учаскелік деңгейде атқарған қызметі, полиция органдарын реформалаудағы, жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудағы, сондай-ақ Құрылтай жиналысына сайлауды өткізуге дайындық барысындағы рөлі қарастырылады. Сонымен қатар, commissarлар мен қоғамдық ұйымдардың өзара қарым-қатынасы талданады.

Мақалада Қазақстан мен Ресей мұрағаттарынан алынған жаңа деректер ғылыми айналымға енгізілді. Алғаш рет Түркістан өлкесіндегі комиссарлар институтының қызметі арнайы зерттеу нысаны ретінде қарастырылып, олардың саяси ұстанымдары мен тәжірибелік әрекеттеріне жан-жақты талдау жасалды. Мақаланың ғылыми жаңалығы – комиссарлар қызметін ашатын архив материалдарын жүйелеу, олардың заң шығару және басқару тәжірибесін анықтау, сондай-ақ тарихнамадағы бұрынғы түсініктерді сын тұрғысынан қайта қарастыруда. Бұл зерттеу Түркістан өлкесінің саяси тарихын тереңірек түсінуге, XX ғасырдың басындағы мемлекеттік басқару институттарының қалыптасу ерекшеліктерін айқындауға үлес қосады. Сонымен қатар үкіметтің өзін-өзі басқару және жергілікті басқару органдары жөніндегі қаулылары мен жарлықтарын сақтау мен қадағалауды жүзеге асыратын Уақытша үкіметтің облыстағы өкілі ретіндегі губерниялық (облыстық) комиссар мәртебесі де айтылды.

**Кілт сөздер:** Түркістан өлкесі, Уақытша үкімет, комиссарлар, жергілікті өзін-өзі басқару, Ақпан төңкерісі, саяси тарих, архив деректері.

**Нурманбетқызы Ж.** \*<sup>1</sup>

*<sup>1</sup> Кандидат исторических наук, доцент Казахского национального педагогического университета имени Абая, Алматы, Казахстан*

*E-mail: [nurmanbetkyzy.zumakan@gmail.com](mailto:nurmanbetkyzy.zumakan@gmail.com)*

## **ВОПРОСЫ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА ПО ВВЕДЕНИЮ КОМИССАРИАТА ПО ДЕЛАМ ТУРКЕСТАНСКОГО КРАЯ ПРИ ВРЕМЕННОМ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ**

### *Аннотация*

Статья посвящена особенностям создания и функционирования института комиссаров Временного правительства, введённого в Туркестанском крае после Февральской революции 1917 года. Основная цель исследования – определить место комиссаров в системе власти региона, их политико-правовой статус и результаты деятельности. Рассматривается работа комиссаров на областном, уездном и участковом уровнях, их роль

в реформировании полицейских органов, организации местного самоуправления, а также в подготовке к проведению выборов в Учредительное собрание. Анализируются взаимоотношения комиссаров с общественными организациями. В научный оборот вводятся новые материалы из архивов Казахстана и России. Впервые деятельность института комиссаров в Туркестанском крае рассматривается как самостоятельный объект исследования, проводится всесторонний анализ их политических позиций и практических действий. Научная новизна статьи заключается в систематизации архивных источников, раскрывающих деятельность комиссаров, определении их законодательной и административной практики, а также в критическом переосмыслении прежних историографических представлений. Исследование способствует более глубокому пониманию политической истории Туркестанского края и выявлению особенностей формирования государственных институтов управления в начале XX века. Отдельное внимание уделено статусу губернского (областного) комиссара как представителя Временного правительства на местах, осуществлявшего контроль за исполнением постановлений и распоряжений по вопросам самоуправления и местной администрации.

**Ключевые слова:** Туркестанский край, Временное правительство, комиссары, местное самоуправление, Февральская революция, политическая история, архивные материалы.

**Nurmanbetkyzy Zh.** \* 1

*<sup>1</sup>Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,  
Abai Kazakh National Pedagogical University, Almaty, Kazakhstan  
E-mail: [nurmanbetkyzy.zumakan@gmail.com](mailto:nurmanbetkyzy.zumakan@gmail.com)*

## **ADMINISTRATIVE ISSUES CONCERNING THE INTRODUCTION OF THE COMMISSARIAT FOR TURKESTAN AFFAIRS UNDER THE PROVISIONAL GOVERNMENT**

### *Abstract*

The article examines the establishment and functioning of the Provisional Government's commissars introduced in the Turkestan region after the February Revolution of 1917. The main objective of the study is to determine the position of the commissars within the regional power structure, their political and legal status, and the outcomes of their activities. The paper analyzes the work of commissars at provincial, district, and local levels, their role in reforming the police, organizing local self-government, and preparing for the elections to the Constituent Assembly. It also explores the relationship between commissars and public organizations. New archival sources from Kazakhstan and Russia are introduced into scholarly circulation. For the first time, the activities of the commissar institution in Turkestan are studied as an independent research object, with a comprehensive analysis of their political stances and practical actions. The article's novelty lies in the systematization of archival documents that reveal the commissars' work, the identification of their legislative and administrative practices, and the critical reassessment of earlier historiographical interpretations. This research contributes to a deeper understanding of the political history of Turkestan and the development of state governance institutions in the early 20th century. Special attention is given to the status of the provincial commissar as the local representative of the Provisional Government, who was responsible for overseeing the implementation of decrees and regulations concerning self-government and local administration.

**Keywords:** Turkestan region, Provisional Government, commissars, local self-government, February Revolution, political history, archival sources.

**Кіріспе.** 1917 жылғы Ақпан төңкерісі Ресей империясындағы билік жүйесін түбегейлі өзгертті. Самодержавие құлағаннан кейін Уақытша үкімет мемлекеттік басқаруды жаңа негізде құруға талпынды. Осы мақсатта аймақтарда, соның ішінде Түркістан өлкесінде, комиссарлар институты енгізілді. Комиссарлар жергілікті жерлерде билікті орталық

үкімет атынан жүзеге асырушы негізгі өкіл ретінде қарастырылды. Түркістан сияқты көпұлтты, әлеуметтік-саяси жағдайы күрделі өлкеде commissarлық жүйенің құрылуы мен қызметі үлкен маңызға ие болды.

**Өзектілігі.** Қазіргі Қазақстан мен Орта Азиядағы саяси даму процесін қайта қарастыру мемлекеттік биліктің саяси-құқықтық жаңа негіздерін іздеуді, қоғам дамуының демократиялық формаларына өтуді қажет етеді. Бұл үдерістің тарихи бастауын ХХ ғасыр басындағы саяси өзгерістерден, әсіресе 1917 жылғы Ақпан төңкерісінен кейінгі билік институттарының қалыптасуынан іздеуге болады. Солардың ішінде ерекше мәнге ие болған институт – Уақытша үкімет жанындағы Түркістан өлкесінің істері бойынша комиссарлық.

Ақпан төңкерісінен кейін өлкедегі билік вакуумын уақытша толтыру, жергілікті жерлерде қоғамдық-саяси тұрақтылық орнату міндеті осы комиссарларға жүктелді. Олар өлкеде демократиялық қайта құруды қамтамасыз ететін саяси-әкімшілік орган ретінде әрекет еткен. Алайда комиссарлар қызметі төңкеріс оқиғаларының күрделілігі мен қысқа мерзімділігіне байланысты толыққанды жүзеге аспады.

### **Материалдар мен әдістер**

**Материалдар.** Түркістандағы комиссарлар құрамына тек орыс либералдары (Н.И. Лепко, К.П. Ляшкевич, И.П. Законов) ғана емес, жергілікті ұлт зиялыларының өкілдері де (Ө. Бөкейханов, М. Тынышпаев, А. Бірімжанов, С. Омаров) кірді. Олар өлкеде әртүрлі әлеуметтік топтардың мүдделерін қорғауға тырысты.

Түркістан өлкесіндегі уақытша үкімет комиссарлары мәселесі кеңестік тарихнамада ұзақ уақыт бойы таптық тұрғыдан ғана қарастырылып, олардың саяси рөлі мен тәжірибесінің маңызы ескерілмей келді. Тек соңғы жылдары ғана бұл тақырыпқа отандық және шетелдік зерттеушілер тарапынан қызығушылық арта түсті. Қазақстандық тарихшылар К. Нұрпейісов, М. Қозыбаев, Ж. Қасымбаев еңбектерінде қазақ ұлттық интеллигенциясының ұстанымдары қарастырылса, П. Пахмурный, В. Григорьев, Х. Иноятов зерттеулерінде Түркістандағы комиссарлардың құрамы, партиялық орны, алғашқы қадамдары баяндалған. М. Қойгелдиев пен К.А. Жиреншин еңбектерінде комиссарлар институтының қалыптасу динамикасы мен құқықтық негіздері ашылады. Батыс тарихнамасында Ц. Хасегава, У. Розенберг, В. Булдаков еңбектерінде Ақпан төңкерісі кезіндегі мемлекеттік әкімшілік мәселелері қарастырылғанымен, Түркістандағы комиссарлық арнайы зерттеу нысанына айналмаған.

**Әдістері.** Мақаланы жазу барысында тарихи-салыстырмалы, деректанулық, тарихи-генетикалық, саяси-құқықтық, жүйелік, тарихи-саяси және микротарих әдістері кешенді қолданылды. Бұл тәсілдер комиссар қызметін түрлі қырынан қарастырып, олардың өлкелік билік жүйесіндегі орнын объективті бағалауға мүмкіндік берді.

### **Нәтижелері**

«Уақытша үкімет жанындағы Түркістан өлкесі істері бойынша комиссарлық басқаруды құру жөніндегі» 1917 жылғы 26 тамызда қол қойылған құжат бойынша Уақытша Үкімет жанындағы Түркістан істері бойынша комиссарлық қызмет тағайындалады. Оны Түркістан өлкесін басқару жөніндегі Уақытша үкіметтің бас комиссарының ұсынуы бойынша үкіметтің өзі тағайындады. Оның пайда болуы Түркістан өлкесінің бас азаматтық бастығының Уақытша үкіметпен және Орталықпен байланыс орнату қажеттілігімен негізделеді [1].

Құжат бойынша оған жоғарғы мемлекеттік мекемелердегі Түркістан комитеті мен бас комиссарының өкілдігі жүктелді. Аталған қаулыда белгіленгеніндей барлық «жоғарғы мемлекеттік мекемелер», Түркістан өлкесінің бас бастығымен жекеленген азаматтық ведомствалар Уақытша үкімет жанындағы Түркістан өлкесі істері бойынша комиссарлар басқармасы немесе комиссарларға қатысты министрліктің бекітуіне ұсынылуға тиісті. Оның үстіне Петроградта дайындалған Түркістан өлкесіне қатысты кейбір заң жобаларын қуаттау бас комиссар мен Түркістан комитетінен талап етіле бермесе де тағайындауға ұсынылатын бұйрықтардың барлық жобасы комиссарлар арқылы өтті. Егер олар Түркістан

өлкесіне қатысты болған жағдайда мүдделес ведомство қорытындысына кейбір министрліктердің заңдық болмаса басқа болжамдарын жөнелтерде жалпы мемлекеттік маңызы бар шаралар талқыланатын ведомствоаралық және ведомстволық комиссия мен кеңестерде комиссар немесе оның өкілі қатысуы қажет [2].

Уақытша үкіметтің осы қаулысымен Уақытша үкімет жанындағы Түркістан өлкесінің істері бойынша комиссарлықты енгізуге қатысты іс жүргізу үшін және оған артылған міндеттерді жүзеге асыруға ықпал ету үшін ерекше басқарма құрылды. Құжат бойынша комиссарға штат жобасын дайындау жүктелді. Ол уақытша үкімет жанындағы Түркістан өлкесі істері бойынша комиссар Н.Шнитниковтың өзінің қол қоюымен 1917 жылдың 14 қыркүйегінде дайындалды. Бұл қаулымен Уақытша үкімет мемлекеттік қазынашылықтан 1917 жылға комиссарлық басқарма штатын сақтау үшін 14258 сом, оның 13258 сомын 1917 жылғы 1 қыркүйектен бергі басқарма штатында қарастырылған қажеттіліктерді жабуға және басқарманың кеңселік және шаруашылықтың шығындарына 1000 сом босатылған.

Комиссардың Түркістанға сапарына 3000 сом, 1000 сомға кеңсе чиновниктері мен қызметшілерін, күзетшілер мен ерікті жалдамаларды (касцов) жалдауға штат (кесте) бөлінді. Комиссар басқармасының кестесіне 9000 сом жалақысымен іс басқармасы, 4800 СОМ іс жүргізушісі, 3600 сомдық жалақысымен қазынашы мен хатшы және 1800 СОМ жалақысымен журналист қосылды [3].

1917 жылғы 26 тамыздағы Уақытша үкіметтің комиссарлық басқарма құру туралы қаулысымен бірге сонда Уақытша үкіметтің Түркістан комитеті туралы және Уақытша үкіметтің Түркістан өлкесін басқаратын бас комиссары туралы құжат қабылданды. Қаулы бойынша Түркістан өлкесін басқару үкіметтің бас комиссарына жүктелді. Оның мәртебесі (Уақытша үкіметтің өкілі) анық айқындалды.

Бас комиссияның жанынан оның өлкені басқаруға әрекет ететін бас комиссардың төрағалығымен жұмыс істейтін, үкімет тағайындаған мүшелері құрамындағы Түркістан комитетінің өзі және Уақытша үкімет тағайындаған екі көмекшіден (азаматтық және әскери бөлім бойынша) тұратын, шағын кестесі болды. Әскери бөлім бойынша көмекші қызметін Түркістан әскерлері әскери округінің қолбасшысы атқарды [4]. Бас комиссарды көмекшілердің біреуі немесе Түріккомитеттің мүшесі алмастырды. Құжатта бас комиссардың өкілеттігінің саласы анықталды. Оған өлкенің шекаралық істерін басқару және Хиуа мен Бұқара хандықтарымен тікелей қатынас жасау кірді. Ол өзіне бағынышты мекемелерге тексеру жүргізуге, үкіметтік және қоғамдық мекемелер қызметіне бақылау жасауға, Уақытша үкіметке облыстық комиссарларды тағайындау мен босатуды ұсынуға, өз құқығы шеңберінде лауазымды қызметкерлерді босату мен тағайындауға құқылы болды. Сондай-ақ ол бөлімдерде чиновниктерді қызметтен және еңбек демалысына босату, ауыстыру, оларды марапаттауға ұсыну, зейнетақы тағайындауды анықтау өкілдігін жүзеге асырды. Оған қоғамдық ұйымдардың және үкіметтің әртүрлі міндетті қаулылары мен циркулярлары, жалпы жарлықтың барлық көшірмелері жіберілді және бірмезгілде циркулярлар мен жарлықтар тиісті адамдар мен жерлерге жөнелтілуге, ал міндетті қаулылар біруақытта жариялануы тиіс болды [5]. Бұл жағдайда ол мемлекеттік және қоғамдық қызметтегі барлық лауазымды адамдардың міндетін атқарудан босатуды кейінге қалдыруға болмайтын жағдайда және олардан мәліметтер талап етуге құқылы болды. Ал Түркістан комитетінің өкілдік шеңберіне келетін болсақ оларды қаулыда нақты көрсеткен. Оған кіретіндер: Түркістан өлкесіне қатысты заңдық ұсыныстарды қарау, Уақытша үкіметтің өлкеге қатысты бөлімі бойынша барлық заңдық ұсыныстар туралы қорытынды жасау, заңда көрсетілген шараларды өлкеде қолдану, қауіпсіздік, қоғамдық жарасымдылыққа бағытталған міндетті қаулыларды шығару, қолайсыздықтар туралы үкіметке мәлімдеу, үкіметтік, жергілікті және қоғамдық ұйымдар қызметін үйлестіру, біріктіру шараларын жасау, міндетті қаулыларды тоқтату және өзгерту құқықтары болды.

1917 жылғы 15 маусымда С.М.Леонтьевтің төрағалық етуімен Түркістан өлкесіндегі облыстардың өзін-өзі басқаруы және қайта құру мәселесі бойынша ішкі істер министрлігі жанында жеке кеңес өтті. Оған Түркістан комитетінің мүшелері (Н.Н.Щепкин,

И.И.Преображенский, А.А.Даулетшин), әскери министрлік өкілдері (А.Стрельбицкий, П.Вдзенконский), сыртқы істер министрлігі (В.О.Клем), егіншілік министрлігі (князь В.Массальский), орналастыру бойынша жергілікті басқарманың бөлім бастығы В.Н.Шретер, земстволық өзін-өзі басқару басқармасынан В.В.Веселовский, земстволық бөлім меңгерушісі А.Станкевич, Ішкі Істер Министрлігі Жалпы істер департаментінің вице-директоры С.В.Дукельский төрағаның ұсынысы бойынша қатысады. Жергілікті жердегі жағдай және Түркістан өлкесін басқару жөніндегі комитет қызметі мен жергілікті қоғамдық ұйымдарды таныстыру үшін Уақытша үкіметтің Түркістан істері бойынша комиссары Н.Н.Щепкиннің баяндамасы тыңдалды [7]. Баяндаманы талқылаудан соң кеңес «Уақытша үкіметтің өлкелік комитетінің өкілеттігі бойынша бекітілген өлкенің жергілікті жерлерінде үкіметтің өкілетті өкілдерімен қамтамасыз етілуі қажет» - деп табылды. Н.Щепкиннің көрсетуі бойынша Жетісу облысының комиссары болып бұл облыстағы өлкелік комитеттің үшінші мүшесі Шендрикованы тағайындау қажет деп тапты [6].

### **Талқылау**

Қазіргі уақытта аралас әкімшілік биліктің барлық маңызды қызметтерін атқарушы үкімет комиссарлары облыстағы сияқты уезде де бар екенін анықтап және олардың қызметі орыс және мұсылман халқының өкілдері кіретін жергілікті қоғамдық ұйымдармен тығыз байланыста жатқандықтан кеңсе басқаруды орталықтандыру қажет деген баяндамашының пікіріне толық қосылады. Кеңеске қатынасушылардың пікірі бойынша бұл Уақытша үкіметтің өлкелік комитетке генерал-губернаторлық басқарудың кейбір функцияларын облыстық комиссарға беру арқылы жүзеге асуы тиіс болды. Сонымен бірге өлкелік комитеттен бағытталатын және шешілетін өзіндік жалпымемлекеттік маңызы бар өлке үшін жалпы мәселелерді орталықта қалдыру қажет деп табылды. Ондай мәселелерге мыналар жатқызылды: өлкені әскери қорғау, ирригация, азық-түлік, уақытша және сыртқы саясат мәселелері, басқару және өзін-өзі басқару құрылғанша халыққа білім беру мәселелері, ауыл шаруашылығы саясаты, өлкелік земстволық сметалар. Кеңес нәтижелері бойынша:

1) Жетісу облысы үшін Түркістан комитетінің мүшелері етіп, бұрын жіберілген Шкапский мен Тынышпаевтан басқа Шендрикованы шұғыл тағайындау;

2) онда орналасқан Линковский және Елпатьевтен басқа Түркістан комитетінің тағы бір мүшесін Ташкентке жіберу және шұғыл тағайындау қажет болды. Аталған жеке кеңес комиссардың мәртебесін, қызметін айқындау, жергілікті жерлерде билікті орнатудың негізгі осал тұстарын анықтау, моделін сынаудың бастамасы іспетті болды. Ұзақ пікірталас 1917 жылғы 4-7 тамыздағы кеңесте болды. Ішкі істер министрлігі шақырған губерния комиссарлары мен губернияның біріккен комитетінің, қоғамдық ұйымдарының бастапқы кеңесін өткізу 1917 жылғы 13 шілдеге жоспарланды. Күн тәртібі белгіленгенімен шілде оқиғаларына байланысты кеңес 30 шілдеге ауыстырылды [8]. Жергілікті жерлерге Леонтьевтің қол қойған жеделхаттары жіберілді. Комиссарлар және қоғамдық ұйымдардан бір-бір өкілден шақырылды. Ішкі істер министрлігі жеделхатты жөнелте отырып аталған кеңеске кім қатысатынын хабарлауды сұрайды [9]. Мұрағат материалдары айғақтағандай оған облыстық комиссарлар тарапынан үлкен қызығушылық болған. Өлке комиссарлары ұйымдастырушылардан «шілденің 30-на Ақмола, Семей облыстарының комиссарлары келуге тиіс пе» деп сұрайды. Оларды шақырудың өте қажеттісі де сұралады. 1917 жылдың 17 шілдесінде Омбыға жауап түседі. Онда 30 шілдедегі кеңеске келу жөніндегі ұсыныс 2908 номермен 1917 жылдың 7 шілдесінде Ақмола, Семей облысы комиссарларына жөнелтілгені айтылады. Бір мезгілде 7 шілдеде Омбыға қоғамдық ұйымдардың біріккен комитетінің төрағасына шақыру жөнелтіледі. Семейде өкіл сайланып, оны жіберу ұсынылды [10]. Атап өтерлігі, жеделхат барлық аймаққа бірдей жіберілген жоқ. Оралдан алған хабарда шақырылмаған Бөкейханов кеңестің қашан болатынын сұраған [11]. Оған қайтарылған жауапта кеңестің 1917 жылғы 4 тамызға ауыстырылғаны хабарланады. Кеңеске барлығы 145 делегат қатысты [12]. Оның ішінде Ақмола облысынан облыс комиссары Николай Иванович Лепко, Коалициялық комитет мүшесі В.В.Ласкевич, Семей облысынан бір уақытта облыстық кеңес төрағасы қызметін атқарған Константин Павлович Ляшкевич, Торғай облысынан

Әлихан Бөкейханов және облыстық басқарма мүшесі К.С.Лавнов, Түркістан комитетінен Елпатъев, Жетісу облысынан Тынышпаев, Сырдария облысынан М.Шоқаев және басқалар [13].

1917 жылдың 5 тамызындағы кешкі мәжілісте губерниялық және уездік комиссарлардың міндеті туралы мәселе және біріккен комитеттер қоғамдық ұйымдар мәселелері, губерниялық және уездік комитеттерді қаржыландыру көлемі мен тәртібі жөнінде мәселелер, міндетті қаулыларды шығару тәртібі туралы талқыланды. Пікірталас барысында қатынасушылар Ресейдегі барлық саяси бағыттарды бейнелегендіктен әртүрлі көзқарастар қайшылығы орын алды. Осы күні шығып сөйлеген Түркістан өлкесінің өкілі азамат Доррер өз сөзінде комиссарлық туралы жоба үшін материалды өмірдің өзі ұсынғанын атап өтті. Жаңа өзін-өзі басқару жергілікті жерде барлық мемлекеттік билікті жүзеге асырды және өз әрекетінің заңдылығына бақылау жасауға төзбейтінін, тіпті төңкерістік билік тарапынан қауіпті утопия болады деп қуаттайтындар жобаға қарсылық білдірушілер деп саналды. Доррер бұл утопиялық идеяны өмірде жүзеге асыру қазіргі майданда орын алған анархияның бастапқы құбылысына әкелмек, қазірде майданға қажет саналғанмен алдағы уақытта ішкі өмірімізде қатал репрессияға әкелмек дейді. Онымен жұмысшы және солдат депутаттарының кеңесінің өкілі Шапиро келіспей, комиссарлар институты белсенді басқару функциясы бар орталық үкімет өкілі еместігін мәлімдеді. Ол Ресей мемлекетінің қалыпты құрылысы туралы бағдарламалық түсініктерден туындаған революциялық демократия өкілі. Билік арасындағы басқаруды бөлуде үнемі кедергі мен өзара тежеулер ештеңе бермейді, ал қандайда бір бөлініс жергілікті халықтың өз әрекетін әлсіретпек. Шешендердің пікірінше комиссарлар дербес тұлға ретінде қалуы тиіс, белсенді басқарудағы прокурор ешбір құқысыз. Шапиро Ішкі Істер Министрлігі билікті жергілікті өзін-өзі басқаруға беру керектігі тек сөз жүзінде, шын мәнінде барлық билік Уақытша Үкіметтің комиссарына беріледі,- деп санайды.

Шапироға жауап ретінде сөйлеген Түркістан комиссары Елпатъев, жобаны барлық сынаушылар толық комиссар аурулар деп санады. Комиссар олардың сыны қисынсыз деп есептеді. Шапиро жобада ескерілмегендерді атап көрсетті. Комиссарлар тәртібі туралы айта келе, институт қажет, ол үшін барлығын дипломат болуға шақырады. Елпатъев, барлық уақытта оларға қатысты бірыңғай принцип ұстануға болмайды. Комиссарлар сайланбалы және тағайындалатын, бекімелі болуы тиіс. Аталған пікірді Ставрополь комиссары Глиндзич қолдап, Шапиро жобасы орыс шындығына бейімделмеген деп мәлімдеді.

Түркістан губерниялық комитетінің өкілі Е.А.Анфиловтың пікірі қызықты болды. Өз сөзінде ол кешкі мәжілісте ереженің жобасын сынаған және өз тарапынан нақты қарсы жоба ұсынбаған барлық шешендерді мінейді. Ол Комиссар Дума шешіміне араласады, өзін-өзі басқару органдарының әрекетінің заңдылығына тек қадағалау жасайтындығы жөнінде қорытынды жасаған шешеннің пікірімен келіспеді. Бұл қадағалауды шешен жергілікті биліктің біріктіруші бастамасы нашар дамыған қауымдастық пен әртүрлі - түркітайпалы шеткергі халықтарға өте қажет деді [14].

Ішкі Істер Министрінің өкілі пікірталасты қорыта келе айтқаны, комиссарлар мен атқару комитеттері өкілдерінің сөйлеген сөздерінен екі ағым айқын аңғарылды: бірі комиссар қызметін тек уақытша маңызы бар жалпы негізде, төте, тең деп және құпия дауыс беру арқылы құрылған жергілікті өзін-өзі басқару органдары құрылғаннан кейін керек емес есептейтіндер, екіншісі мемлекеттік құқықтық түсінік бойынша өмірлік практиканың талаптарынан туындаған комиссар қызметін қажет деп мойындаушылар. Біреулері комиссарды жергілікті халықтың сеніміне ие болғандар ішінен шыққан біреуін өкіметтің бекітуін, екіншілері комиссарларды сайлауды толығымен үкіметке сеніп тапсыру қажет деп есептейді.

1917 жылғы 7 тамыздағы таңертеңгі мәжілісте Ішкі Істер министрі Н.Д.Авскентьев делегаттардың жекелеген топтары енгізген кейбір қарарлар мен түзетулерді талқылауды ұсынды. Оның ішінде Түркістан мен Далалық өлке делегаттарының (комиссарлары) ұсыныстары ескерілген мәселен, талқылауға Түріккомитет өкілі Елпатъев түзетуі қойылды.

Өз сөзінде ұсынылған 2 пункттің ұсынылған редакциясы аса үлкен қиындық туғызатынын мәлімдеді. Одан әрі үш ай қолданылып, практикада қанағаттанарлық нәтижелерін берген Түркістан комитеті жанындағы өлкелік кеңесте қабылданған редакцияны мәлімет үшін ұсынатынын айтады. Одан әрі ол Түркістан комитеті жанынан Уақытша үкіметке және басқа істерге бағытталатын заңдық ұсыныстарды дайындау мен талқылайтын кеңес құрылғанымен түсіндіреді. Түзетулердің айтарлықтай блогын Ақмола облысының комиссары Н.И.Лепко ұсынды. Сол екі баб бойынша пікірін білдірген ол «жергілікті өзін-өзі басқару органдары демократиялық негізде қайта құрылғанша жергілікті жерлердегі жалпы басқару үкімет нұсқауларын қоғамдық атқару комитеттерімен бірге жергілікті басқару мәселелерін шешетін және оның белгілеп бергендерін іске асыратын, соның алдында ғана жауапты, Уақытша үкіметтің өкілі болып табылатын комиссарларға түспек» деді [15].

Үшінші баб бойынша түзету бере отырып, ол оның мынадай мазмұнда баяндауды ұсынады: «қоғамдық атқару комитеттері жергілікті басқару мәселелерін, сметалық ұсыныстарды талқылап және енгізуді, өзін-өзі басқарудың дұрыс орнауына барлық күшімен әрекет етеді, комиссарлардың шығаратын міндетті қаулыларын жобалауды. Уақытша үкіметтің атқару билігін жергілікті жерлерде комиссарлар жүзеге асыратынын айтады». Төртінші бабты Николай Иванович Лепко мынадай мазмұнда көреді: «Уақытша үкімет комиссарларды тағайындайды және босатады. Оларды тағайындау мүмкіндігінше қоғамдық атқару комитетінің келісімі бойынша жүргізіледі. Ақыр соңында жетінші бабты ол «таптық, партиялық, кәсіби, сословиелік және басқа ұйымдарға, жер иеленуші шаруалар одағы, жұмысшы, солдат және шаруа депутаттары кеңестерімен басқалар басқару қызметтеріне жатқызылмай және бұл ұйымдар лауазымды адамдармен халыққа жарлық бере алмайды» - деп айқын жазуды ұсынады. Олардың қаулыларының назарға алынатыны, ол халық алдында жауапты Уақытша үкімет саясатымен келіседі. Ішкі Істер Министрі Н.Д. Авскентьев съезді жаба келе: шақырылған съездің басты мақсаты бұл бір-бірін жақсы сезіну үшін министрмен жергілікті өкілдердің бір-бірімен кездесуі, және Уақытша үкімет пен ішкі істер министрлігіне сенімді нығайтуда осы мемлекеттік жұмысты жүргізу» қажет деп мәлімдеді. Кеңеске қатынасқандардың айтқан ұсыныстарының қаншасының ескерілгендігін айту қиын. Сол секілді бізге съездегі М.Шоқаев, М.Тынышпаев, А.Бөкейханов позицияларын ашуға мүмкіндік беретін құжаттар табылған жоқ. Бұл съезд оларға не берді? Кездесуге немесе өздерінің пікірлестерімен өз әрекеттерін үйлестіруге мүмкіндік берді ме? Олардың талқылауға қойылған мәселелерге көз қарасы қандай? Тек кеңестің бір күнгі, 1917 жылдың 6 тамызында талқыланған мәселелердің тізімі біздің есептеуіміз бойынша 26 пункттен тұрған [16].

Қандай жағдайда да съезд комиссардың міндеті мен құқығы, оның мәртебесін анықтар құжаттың пайда болуында соңғы рольді атқармай, Уақытша үкіметпен Ішкі Істер Министрлігі барлығының күткен құжаттарының кейбір ережелерін баспасөзде жарық көргенге дейін мүмкіншілік жасады.

Ақыры 1917 жылдың 19 қыркүйегінде губерниялық (облыстық) және уездік комиссарлар туралы уақытша ереже қабылданды. Ол Дон, Закаспий, Кубан, Терск әскерлерімен Жетісу губерниясы және Закавказье облыстары мен Түркістан өлкесі, Амур, Забайкалье, Орынбор, Сібір жерлерімен Уссурийск казак әскерлері, Қалмақ даласымен Ішкі казак ордасы, Ставрополь губерниясын көшпелі бұратаналарына бөлінген жерлерден басқаларына жаппай енгізілді [17]. Бұл құжаттың пайда болуы Уақытша үкіметтің жоғарыда қаралған саясатының қисынды жалғасы болды. Онымен қоса құжат мәтіні, әсіресе Уақытша үкіметтің комиссарлар институтының құрылымы, қызметі, мәртебесін анықтайтын бөлімдері біршама ерекшеленеді. 1917 жылдың 19 қыркүйегіндегі сол қаулымен губерниялық (облыстық) және уездік комиссарлар мен олардың көмекшілері тағайындалып, губернаторлар, әскери губернаторлар мен әскери губернаторлар көмекшілері қызметтері жойылып, олардың сайланғаны немесе тағайындалғанына қарамастан губерниялық және уездік бастық дворяндар қызметтерінен босатылды.

Облыстық, уездік комиссарларға қызметін өзін-өзі басқарумен жергілікті басқару қызметімен қоса атқаруда Ішкі Істер Министрлігімен келісуге жіберілді. Қарастырылып отырған қаулының 6 және 7 пункттері бойынша губернатор кеңсесі губерниялық (облыстық) комиссар кеңсесі, ол губернатор штатын ұстауға бөлінген бюджет, яғни қаржы шығыны, губерниялық (облыстық) комиссар мен оның көмекшілерінің жалақысы ретінде берілуге тиіс болды. Олардың шығыны уақытша жергілікті басқару органдары құрылғанша, барлық комиссиялар, комитеттер, басқа да облыстық мекемелерге басшылық етуге, осыған орай облыстық комиссарлар қажет болған жағдайда аталған мекемелердің ерекше өкілдеріне төрағалықттың жүктетіндігі құқы бар немесе ішкі істер министрі алдында аталған адамның жауапты екендігі баса айтылды.

Қаулы комиссарларға жекеленген губерниялық органдардың жергілікті өзін-өзі басқаруы (облыстық, уездік, қалалық) құрылғанша облыстың барлық территорияларында күші бар қауіпсіздік пен тәртіп, тыныштықты қамтамасыз етуге байланысты міндетті қаулылар шығаруға құқық берді. Құжатта губерниялық (облыстық), уездік комиссарлар және олардың көмекшілерін ішкі істер министрлігі аталған облыс- тық және уездік комитеттердің біріккен қоғамдық ұйымдары- мен сондай комитеттер болса келісетіндігі атап көрсетілді.

Одан әрі губерниялық, уездік комиссарлар жергілікті басқарудың жалпы мәселелерін шешерде аталған губерниялармен, уездік комитеттермен бірлесе әрекет етеді, бірақ оны басқарудағы облыстағы барлық жарлықтардың дұрыстығы мен заңдылығына жауап береді.

Осы бір жаңа пайда болған институтпен қарым- қатынастағы шытырманда соңғы сөзді комиссар айтты, өйткені облыста заңдық күші бар қандайда бір жарлыққа қолды комиссар немесе оның орынбасары қойды. «Тиісті уездік құрылымдар құрылғанша» барлық комитеттер мен комиссияларға уездік комиссар төрағалық етеді, бұрын төрағалық қызметті уездік дворяндық бастық (қозғалмалы мүлікті күштеп иесіздендіру туралы істер комиссиясы, уездік бағалау комиссиясы, бөлу комитеті, уездік съездің әкімшілік қатысуы) атқарды. Сонымен қатар уездік комиссарға селоның қоғамдық басқару қаулысымен лауазым иесі әрекетінің заңдылығын бақылау жүктелді. Аталған құжатқа атап көрсетілгендей министр төраға А.Керенский, ішкі істер министрі А.Никитиндер қол қойған. Соңғысының қолымен қаулыға губерниялық (облыстық) және уездік комиссарлар туралы ереже тіркелген. Түріккомитеті мен Уақытша үкіметтің Түркістан өлкесін басқаратын комиссарынан айырмашылығы облыстық комиссар «Ішкі Істер Министрлігі ведомствосында бола тұра ішкі істер министрлігінің ұсынуымен оны Уақытша үкімет қызметке тағайындап, босатты. Құжатта бұл қызметке жоғарғы заң білімі барлар тағайындалатыны атап өтілді. Әйтседе соңғысы Қазақстан жағдайында анық сақталмады. Оның үстіне ереже бекітілген мәтінде Ішкі Істер Министрі губерниялық (облыстық) комиссарлар мен оның көмекшілеріне білімі болмаса да, бірақ бұрынғы қызметінде жеткілікті қызметтік тәжірибесі барларды жіберуге құқы болды.

Ондай практика уақытша ереже күшіне енгенше 3 жылға дейін сақталуы мүмкін және ол облыстық қана емес уездік комиссарлар мен олардың көмекшілеріне де таралды.

Жарық көрген құжатта губерниялық (облыстық) комиссар міндеті мен құқығы айтылған. Ол Уақытша үкімет жарлықтары қаулылары және заңдарымен халықты таныстыру шараларын қабылдауы тиіс болды. Министрліктер мен ведомстволарға үкімет белгілеген барлық губерниялар мен уездік қызметі бақылау жасап, оған губернияның жергілікті мекемелерінде де жалпы шолу жүргізу құқығы, тексеру жүргізу, мәліметтер мен түсінік талап ету құқығы берілді. Алайда бұл құқық мемлекеттік бақылау мекемелері, мемлекеттік банк және жоғарғы оқу орындарында таралмады. Басқа оқу орындарында оқу- тәрбие бөлімі бақылауға жатпады. Уақытша үкімет пен министрліктің жіберілген жарлығын облыс комиссары басшылыққа алып, оны жергілікті үкіметтік мекемелер бастықтарына беріп, ал соңғылар аталған жарлықты атқаруға байланысты қабылданған шаралар туралы хабардар етуге тиіс болды. Оның үстіне үкіметтік мекемелер губерниялық



(облыстық) комиссарға «азаматтық ведомствоның лауазымды адамдарын ауыстыру және босату, тағайындау туралы» мәліметтер жеткізді.

Губерниялық (облыстық) комиссардың «жергілікті, үкіметтік тағайындаулар қызметінде қателіктер, заңды бұзу, асыра пайдалану немесе биліктің әрекетсіздігін байқаған жағдайда шаралар қолдануға құқығы болды. Олар «байқалған бұзықтықты» тузету шараларын біз ұсынамыз, жоғарғы басшылыққа мәлімет жеткіземіз, оған бағынышты адамға қатысты жазалау шараларын қабылдауға, сотқа әкімшілік істер бойынша қарсылық білдіруге, қозғалған қылмыстық іздестіруге қатысты прокурорлық бақылауға» мәліметтерін жеткізетін біз деді.

Губерниялық (облыстық) комиссар әкімшілік істер бойынша соттар мен милицияның жүргізіп отырған саясатына шын мәнінде әсер ете алмады. Тек соттар мен милиция туралы ереже шеңберінде әрекет етті. Оған «әкімшілік істер бойынша сот шешімінің орындалуына бақылау» жүргізу құқығы берілді.

Комиссарға губерниялық және уездік қоғамдық - әкімшілік мекемелер (азық-түлік, жер комиттері) қызметтерін, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына қатысты бақылау жасау қызметі берілді. Егер қоғамдық әкімшілік мекемелер қабылдаған шешім заңды бұзатын жағдайда, ол округтік соттың әкімшілік бөлімшесіне қарсылық білдіруге құқысы болды. Егер олардың шешімі «мемлекет мүддесіне, жекелеген адамдардың заңды мүддесі немесе қажеттілігімен қоғамдық пайдаға сәйкес келмесе» комиссар қарсылық нұсқауын шығарды. Ең бір қызықтысы мынада еді, бұл қарсылықтар жарлықтар мен қаулыларды тоқтата алмағандықтан, оның әрекетін ешбір өзгерте алмады.

Губерниялық комиссарға губерниялық және уездік басқару бойынша сметалық ұсыныс жасауды және оны ішкі істер министрлігіне ұсыну құқығы берілді. Ол Ішкі Істер Министріне губерниядағы жағдай туралы мәліметтер мен жазбаша есеп ұсынуға міндетті болды.

Іс жүргізу үшін губерниялық (облыстық) комиссарлар көмекшілері тағайындалды. Олар оның орынбасарлары болып, оның басшылығымен бірге әрекет етті, қызметкерді губерниялық (облыстық) комиссар ұсынуымен Ішкі Істер министрі тағайындап, босатты. Заң бойынша олардың тиісті білімі болуы тиіс болды және облыстық комиссарлар әр комиссарға (облыстық) бір ғана көмекші ұстауды, бірақ заңда «кейбір губерниялар мен облыстарда губерния комиссарының екінші көмекшісін смета көлемінде ғана тағайындауға мүмкіндігі айтылады. Бірақ ондай құқық тек Ішкі Істер Министрінде болды. Бұл жағдайда комиссар орынбасары болып Министр анықтаған көмекшілердің біреуі ғана тағайындалды. Ондай ереже практикада жұмыс істеді. Екінші көмекшіні тағайындауға облыстық комиссардың өзі болмаса қоғамдық ұйымдар өтінішпен шықты. Мысалы, 1917 жылы 26 мамырда (8 маусымда) ішкі істер министрлігіне министрдің атынан қазақ облыстық комитетінен халықтың қазақтар бөлігін басқару үшін облыстық комиссардың ерекше көмекшісін тағайындау туралы кепілқағаз телеграф арқылы тускен. Жеделхатта Орал облысында төңкеріске дейін земстволық өзін-өзі басқару болмағаны айтылады. Облыстың Оралдың аржағындағы бөлігіндегі қазақ халқының өміріне әкімшілік-шаруашылық жүргізуді облыстық басқарма өз қолына алған.

Комитет орталық облыстағы қазақтар арасында барлық шараларды сәтті жүргізу үшін, Орал облысындағы армияға азық-түлік дайындау, қырғыз халқының өмірінде бостандықты жеңіл және сәтті жүргізу, оны нығайту, қоғамдық тәртіпті, Тыныштықты сақтау үшін Орал облыстық комиссары облыстың сыртқы Орал бөлігінің барлық істерін басқару үшін халық сеніміне кірген көмекші тағайындауды сұрады. Тиісті бөлім өз жауабында қырғыз облыстық комитетіне «өз пікірін айтуды және қызметке кандидатты ішкі істер министрлігіне ұсынуды» міндеттеді. Уақытша ереже бойынша көмекшінің қызметі аса айтылмайды, тек губерниялық (облыстық) комиссар өкілеттігі бойынша ол заң жүзінде комиссарға жүктелген әкімшілік жекелеген міндеттерді атқарады. Оны сотта істер бойынша «ерекше бір өкілдің» алмастыратындығы атап көрсетілген.

Губерниялық (облыстық) комиссарлар мен олардың көмекшілері әрекетіне әкімшілік таза қолдану тұрмыс шығындар, Сенаттың бірінші департаментіне жолданды. Облыстық комиссарлардың әкімшілік және қылмыстық жауаптылығының тәртібі лауазым иелері үшін белгіленген IV класс, көмекшілері лауазым иелері ретінде V класспен жауап берді [18]. Уақытша ереженің екінші тарауындағы уездік комиссар міндеті мен құқығы, мәртебесін анықтауға арналған құжат бойынша уездік комиссар губерниялық комиссардың жақын көмекшісі ретінде әрекет етіп, үкіметтің өзін-өзі басқару және жергілікті басқару органдары жөніндегі жарлығы мен қаулысының, заңдарының уақытылы және жаппай сақталуын қадағалауды жүзеге асырды. Оны қызметке губерниялық комиссардың ұсынуы бойынша ішкі істер министрі тағайындап және босатты. Аталған қызметті иелену үшін практика жүзінде жүзеге аспаса да Қазақстанда білімі ортадан төмен болмау керектігі жөнінде білім шегі болды. Уездік комиссар ішкі істер министрлігінің нұсқауының жағдайы туралы мәлімет, жазбаша мәлімет пен есептер беруге міндетті болды.

Уездік комиссар мен олардың көмекшілерінің әрекеті үшін шағыну округтік соттардың әкімшілік және қылмыстық жауаптылығының тәртібіндегі лауазымды адамдар үшін белгіленген ереженің V класы, көмекшілер VI класымен анықталды. Олардың қалған функциясы, құқығы, міндеттері уез деңгейінде губерниялық (облыстық) функциялармен сәйкес келді. Барлық деңгейдегі (облыстық, уездік) комиссарлардың белсенді жұмысы үшін бірыңғай арнайы штат құрылды. 1917 жылғы 18 қыркүйекте 21174 нөмері жалпы істер департаментінің VI бөлімшесі дайындаған құжатта уездік комиссарлар кеңсеіне 175 сом жалақысы бар хатшы, 125 сом айлығы бар хатшы көмекшісі, 100 сом айлығы бар кеңсе чиновнигі, 75 сом переписчик, 60 сом курьерлер кірді. Уездік комиссарлар комитетінің саны шектеулі. (1 разрядты көмекшінің айлық жалақысы 225 сом, 3 разрядтікі айына 200 сом). Жалпы 1917 жылдың 4 айында 89.900 сом жұмсалды [19].

Атап көрсетілгендей Уақытша ережеге сәйкес ол ішкі қырғыз ордасының территориясында жарамсыз болғандықтан жеке ереже қабылданды. Онда комиссарлар, оның көмекшілері мен участкелік комиссарлар ішкі қырғыз ордасы комиссарлар басқармасы мен учаскелік инспекторлар учаскелер санына қарай тағайындалды.

Қазақстанда Уақытша үкіметтің комиссарлар институтының қалыптасуының өзіндік ерекшелігі, қиындығы мен спецификасы орын алды. Ол біріншіден, Қазақстанда уақытша үкіметтің қаулысын қабылдарда земство болмауынан олардың басшылары үкімет комиссарлары міндетін атқара алмады, екіншіден, Қазақстанда ерекше мәртебесі бар Уақытша үкіметтің Түркістан комитеті әрекет етіп, ол Жетісу, Сырдария облыстарында комиссарлар институтының қалыптасу сипатына өз ізін қалдырды. Үшіншіден, комиссардың міндеті мен құқығын анықтайтын нұсқау өте баяу жарық көрді және олардың практикалық қызметінің тәжірибесі біздіңше ескерілген. Жалпы 1917 жылдың жазына қарай Қазақстанның көптеген аймақтарында барлық деңгейдегі (облыстық, уездік) комиссарлар жұмыс істеді. Уақытша үкіметтің облыстық комиссарларының практикалық қызметінде қалыпты басқаруды шапшаң ұйымдастыру, шаруалар басқармасы органдарының тоқтаусыз Қызмет етуін, дұрыс орналаспаған қонысаударушы шаруаларды шаруашылықтық орналастыру, әсіресе әскерге шақырылудан зардап шеккен отбасыларға көмек жасау сияқты кешенді міндеттерді шешуді қамтамасыз ету екендігі директивті құжаттың бірінде айтылған.

Өлкедегі саяси күштердің арасалмағын бағалай келе баяндамашы жергілікті жерлерде қоғамдық саяси және ұлт мәселелері төңірегінде айтарлықтай келенсіздіктің байқалмағанын ерекше атап өтеді. Оның пікірінше мұның себебі көпшіліктің саяси белсенділігінің төмендігі, сарт тайпаларының қалыпты мәдениеті мен жергілікті түздік халықтың шаруашылық, діни түсінігінен және жергілікті орыс халқының дұрыс ұйымдаспауынан деп түсіндіреді.

Міне, осыдан шығарған қорытындысын баяндамашы аталған себептерге байланысты осы жерге келген халықтың белсенді тобының басымын жұмысшылар мен солдаттар құрағанын, әрі облыс орталықтарындағы нақты билікке де ие болғанын айтады. Алайда

оларды ұйымдастыру әлі күнге дейін жоспарлы, жеткілікті деңгейде қойылмай отыр. Баяндамашының хабарлауынша соңғы уақытта облыстық съездің атқарушы тобын құруға қол жеткізілген. Саяси куштердің арасалмағын бағалауда Н.Н.Щепкинмен пікір таласуға да болар еді, бірақ уақытша үкімет комиссарларының қоғамдық, тіпті біріккен атқару комитетін ұйымдастыруға күш салуы көңіл аудартады. Баяндаманың авторы бірде-бір кеңестік билік қызметі қоғамдық пікірді білдіру құқы үшін күреспегенін есепке алмайды. Бұған қоса, басқа да қоғамдық ұйымдарда жоғарыдағыдай тенденциялар байқалған. Түріккомитет өзінің алғашқы қызметінде ең алдымен генерал- губернаторлық басқару қаншалықты өміршең немесе басқаруды орталықсыздандыру орынды ма?, мүмкін бе? деген мәселелерді анықтауға тоқталды. Біріншісі шаруашылық- экономикалық және тұрмыстық мағынада тек Самарқанд және Семей облыстарында ғана үздіксіз байланыстың бар екендігін және өлке орталығы Ташкентке ешбір ықылассыз болса десе, ал екіншісі, бөлек болмаса да земстволық-шаруашылық қатынаста Түркістанға қарағанда далалық облыстарға жақын болғандығын атап өтеді. Мұнан шығатын қорытынды орын алған және генерал губернаторлар қолдаған барлық басқаруды толық орталықсыздандыру шындықтан алыстау. Баяндамада өлкеде ұлттық саяси сепаратизімге жол бермей мемлекетті орталық биліктен бөлу үшін басқаруды барынша орталықсыздандыру және жергілікті қоғамдық саяси өзін-өзі басқаруды кеңейту нақты мемлекеттік қажеттілік деп атап көрсетеді.

Сондықтан қала, уездерде қалыпты жағдайды қамтамасыз ету үшін Уақытша үкіметтің комиссарлар институтына тұтастық сипат беріледі. Уақытша үкімет билікке келген кезде жергілікті халық үлкен үміт артқан. Халықтан жиналатын салық тоқтатылып, оброк алымы айтарлықтай азайған, бірақ жеке өмірдің қауіпсіздігі қорғалмай, өлім жиіліген, полицейлік қорғау, күзет жойылған.

Мұндай жағдай комиссарларды мекемелердің жұмыс қалпын сақтауды, оның ырғақты қызмет етуін қамтамасыз етуге міндеттеді. Облыс комиссарының тағайындаған адамы, әрі жоғары мекеменің бекітуі себепті, кейбір жағдайда ақшалай ақы алмады. Оның типтік көрінісі Түркістан генерал губернаторлығы кеңесінің қойнауында пайда болған құжат негізінде 1917 жылы 15 қыркүйекте Жетісу облысы бойынша Түркістан комитетіне сұрау түседі. Онда 1917 жылы 19 шілдедегі қаулымен Жетісу облыстық басқармасының төрағасына Д.Новак және жолдастары И.Д.Жайнаков, Н.Мелешколар облыстық комиссарлар болып бекітілегені айтылады.

Чиновниктердің хабарлауынша Мемлекеттік төңкерістен кейін әкімшілік басқару бойынша ешбір жаңа штат бөлінбеген. Өлкеде бұрынғы губернаторлар, олардың көмекшілері, уез бастықтары және басқа лауазымды чиновниктер еңгізілмей әкімшілік билік оларды тиісінше комиссарлармен алмастырып, бар штатқа құқықтар береді. Орнатылған тәртіп бойынша штат өзгерісі Жетісу облысында әлі өзгере қоймады. Кеңес чиновниктерінің мәлімдегеніндей облысты басқару үшін екі губернатор және вице-губернатор лауазымдары, облыс комиссары мен оның көмекшісі лауазымына өзгертілді. Баяндауларға байланысты облыстық басқарманың төрағасы лауазымымен облыстық комиссардағы екінші жолдасты кім тағайындады, қандай кестемен, қандай айлықпен және соңғыға төлем қандай көздерден алынғанын түсіндіруді сұраған. Алға қойылған міндетті шешуге талпыныстан кейін 1918 жылы 10 қаңтар, яғни 3 айдан кейін облыстың басқарма төрағасы лауазымына Д.Новак, облыстық комиссарлар И.Жайнаков пен Н.Д. Мелешко бекітулерінің күшін жойған қаулы шығады.

**Қорытынды.** Уақытша үкіметтің комиссарлар институты бүгінгі күн үшін де өзекті түйіндеулер мен қорытындылар жасау үшін қызықты деректер береді. Ең алдымен ол қоғамдағы әртүрлі топтардың, саяси партиялар, қоғамдық қозғалыстар мүдделерінің келісімі қажеттігін, кезең-кезең, баяулату және қарсы әсер принципін қолдануды, сайлаушылар механизмін мұқият іріктеуді және елдегі жүйелік дағдарыстан шығаруда күш қолданбау процедураларын және оны біртіндеп модернизациялауды көрсетті.

Уақытша үкіметтің комиссарлар тарихы жаңа институттың пайда болу процесінің күрделілігі мен қайшылығын ашты. Бұл институтты енгізу заңдық базаны жасаумен қатар жүрді. Ол өнделмеген күйде, ұлт аймақтарының ерекшелігін ескермей, оның көптеген баптары бұлдыр, екіұдай баяндалған күйінде қабылданды. Онда жаңа басқару формаларын құру күресінің іздері жатты. Бұл қарама-қайшы құжат болды.

Ақырында комиссарлар мүмкіншілігі мол, ұйымдасқан формаға ие болды. Комиссарлар қызметін баяулатқан маңызды факторлар әртүрлі деңгейде (облыстық, уездік) шыққан құжаттардағы келіспеушіліктер ғана емес, билік үшін күрескен әртүрлі ұйымдар мен мекемелердің (қоғамдық атқару комитеттері, кеңестер, қалалық дума) ұмтылысы еді.

Комиссарлардың жергілікті билік үшін аса маңызды бәсекелесі қоғамдық атқару комитеттері, кеңестер мен казак комитеттері болды. Кейбір аймақтарда бұлар халық билігінің көпшілік институты болғанын бағаламау сірә, комиссарлардың кемшілігі.

Айтарлықтай қиыншылықты Уақытша үкіметтің өзі де туғызды. Оның идеологиясы өзінің халықпен шектеулі бірлігін, биліктің әлемге мемлекеттік құрылысты басқарудың төл білімін көрсетумен оны Еуропалық мемлекеттер деңгейіне жеткізудің мүмкін еместігін дәлелдеді. Мұндай тұжырымдардың күші тозаңға айналды.

Демократияның кез келген қалыпты стандарттарын кейінге ығыстыру, одан кері қайту жолы, қауіптену негізгі кедергіге айналды. Нәтижесінде басқыншылық құқықты еріксіз заңдастыру орын алып, ол биліктің құлдырауына әкелді. Б. Булдаков өз жұмысында «жаңа билеушілер революция үшін билікті шоғырландыру қабілетінің болмауы, әсіресе жалған пайдасыз радикалдықпен байланыстырудың қауіптілігін түсінбеуін дәл байқаған».

Комиссарлардың аймақтардағы қызметінің өзіндік ерекшеліктері болды. Егер Семей, Торғай, Көкшетау, жалпы Далалық өлкеде комиссарлар қоғамдық ұйымдармен ортақ тіл тауып, көптеген жағдайларда инициативаға ие болса, Жетісу, Сырдария бөлігіндегі комиссарлар (Шкапский, Тынышпаев) қызметінде жетілген құжаттар, ережелер дайындауға ұмтылыс байқалды.

Қазақстандағы Уақытша үкімет комиссарлары қиын жағдайда болды. Әйтсе де бұл институт аса өміршең жүйе болды және билік алдында тұрған мәселелерді бірден шешуге кірісті. Комиссарлардың зор ұйымдастырушылық қолдауымен елде Құрылтай жиналысы сайлауына жеткізу, жергілікті жерде милицияны құру, земство сайлауын табысты өткізу, ұлтаралық қақтығысты тоқтатуы (кей жағдайда аса табысты) тегін емес.

Комиссарлар қалалар, уездер, облыстарда, бұл әрине барлық уақытта толық жеткізілмесе де, қалыпты өмірді қамтамасыз етуге ұмтылды. Әртүрлі деңгейдегі комиссарлар жұмысы Қазақстандағы ұлттық интеллигенция үшін тамаша мектеп болды.

Комиссарлар қолында нақты билік болды ма, болмаса ол қоғамдық қауіпсіздік комитеті, қоғамдық атқару комитетінде болды ма? Бұл мәселеге біржақты жауап беруге болмайды. Егер шын мәнінде комиссарлардың барлық бұйрығы, тіпті кейбір келісімдерден кейін орындалса, егер биліктің басты қызметі фискальды (салық жинау, алым) комиссарлар орындағанын ескерсек, егер барлық қоғамдық ұйымдар қаржыландыруды олардан сұраса, олардың қолында нақты экономикалық күш болғаны, бұл факторларды назарға ала отырып, мойындайтынымыз – Жетісу, Орал, Семейде нақты билік комиссарларда болды. Өйткені халық олардың арқасында Уақытша үкіметті мойындады. Дегенмен де біз атап өткендей, Торғай облысында қоғамдық ұйымдар позициясының күші басым болды, онымен облыс комиссары санаспады. Ақыр соңында комиссар қолында билік болды ма деген мәселені шешуде біз не айтқымыз келеді? Не айта аламыз. Заңдық па? Атқарушылық па? Егер заңдық болса, ол Түріккомитет мүшелері қызметінде айқын көрінді. Егер атқарушылық болса, ол Семей облыстық комиссары позициясының күштілігінен байқалады. Сірә, мәселеге жауап басқаша келбелде жатқандай. Атап айтқанда Уақытша үкіметтің билік табиғатында, В.Булдаковтың қарастырып отырған кезеңде Уақытша үкімет атқару билігінің орнын басты. Заңдастырылған заңдық билік мүлдем болмады, ал жергілікті жерде билік (оның ішінде заңдық) облыстан бастап, әртүрлі қоғамдық ұйымдар қолында қалды. Бұл сұраққа жауапты түпкілікті біз қоғамдық ұйымдарды жеке мәселе ретінде зерттегенде ғана бере

аламыз. Қазір бізге айқыны – Уақытша үкімет комиссарлары өз қызметін толық көлемде болмаса да орындап шыққаны. Өйткені большевиктер ескі басқару машинасын қиратпауын кездейсоқ емес, керісінше Уақытша үкімет үлгісімен тиісті ведомстваларға өз комиссарларын жай бағыттады. Жалпы, біз қарастырған Уақытша үкіметтің комиссарлар институты өз уақытындағы прогрессивті қатынастардың дамуына айтарлықтай үлес қосып, жаңа құрылымның дамуына объективті жағдай жасады. Сондықтан Қазақстанның қазіргі дамуы кезеңінде олардың тәжірибесі 1917 ж. әрекет еткен барлық саяси институттар ретінде мұқият көңіл аударуға әбден тұрарлық.

*Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:*

1. *Жиренчин Қ.А. Политическое развитие Казахстана в XIX – начале XX веков. Алматы, 1996., 294 бет.*
2. *Сенат жанынан шығарылған үкімет жарлықтарымен заңдар жинағы, 1917, №79, 462 б.*
3. *Сенат жанынан шығарылған үкімет жарлықтарымен заңдар жинағы, 1917, №222, 1513 б.*
4. *Сенат жанынан шығарылған үкімет жарлықтарымен заңдар жинағы, 1917, №9241, 16736.*
5. *Сенат жанынан шығарылған үкімет жарлықтарымен заңдар жинағы, 1917, №222, 15146.*
6. *РФ ММ, 1788 қор, 2 тізбе, 13 іс, 1 парақ*
7. *РФ ММ, 1788 қор, 1 тізбе, 255 іс, 1 парақ*
8. *РФ ММ, 1788 қор, 2 тізбе, 14 іс, 1, 2 парақтар*
9. *РФ ММ, 1788 қор, 2 тізбе, 14 іс, 25, 28, 77, 85, 86 парақтар*
10. *РФ ММ, 1788 қор, 2 тізбе, 16 іс, 30 парақ*
11. *РФ ММ, 1788 қор, 2 тізбе, 17 іс, 31, 32 парақтар*
12. *РФ ММ, 1788 қор, 1 тізбе, 18 іс, 40 парақ*
13. *РФ ММ, 1788 қор, 2 тізбе, 20 іс, 7 парақ*
14. *РФ ММ, 1800 қор, 1 тізбе, 160 іс, 112 парақ*
15. *РФ ММ, 1788 қор, 2 тізбе, 19 іс, 1, 2, 3 парақтар*
16. *Сенат жанынан шығарылған үкімет жарлықтарымен заңдар жинағы, 1917, 246, 17496*
17. *Сенат жанынан шығарылған үкімет жарлықтарымен заңдар жинағы, 1917, №246, 17496.*
18. *ҚР ОММ, 1441 қор, 1 тізбе, 1 іс, 139 парақ 313. ҚР ОММ, 1414 қор. 1 тізбе, 1 іс, 479 парақ.*
19. *ҚР ОММ, 9 қор, 1 тізбе, 16 іс, 5 парақ*

*References:*

1. *Zhirenchin, K. A. Political Development of Kazakhstan in the 19th – Early 20th Centuries. - Almaty, 1996, 294 p.*
2. *Collection of Government Decrees and Laws Issued by the Senate. 1917, No. 79, 462 p.*
3. *Collection of Government Decrees and Laws Issued by the Senate. 1917, No. 222, 1513 p.*
4. *Collection of Government Decrees and Laws Issued by the Senate. 1917, No. 9241, p. 16736.*
5. *Collection of Government Decrees and Laws Issued by the Senate. 1917, No. 222, p. 15146.*
6. *Russian State Archive (RSA), Fund 1788, Inventory 2, File 13, Sheet 1.*
7. *Russian State Archive (RSA), Fund 1788, Inventory 1, File 255, Sheet 1.*

8. *Russian State Archive (RSA), Fund 1788, Inventory 2, File 14, Sheets 1-2.*
9. *Russian State Archive (RSA), Fund 1788, Inventory 2, File 14, Sheets 25, 28, 77, 85, 86.*
10. *Russian State Archive (RSA), Fund 1788, Inventory 2, File 16, Sheet 30.*
11. *Russian State Archive (RSA), Fund 1788, Inventory 2, File 17, Sheets 31-32.*
12. *Russian State Archive (RSA), Fund 1788, Inventory 1, File 18, Sheet 40.*
13. *Russian State Archive (RSA), Fund 1788, Inventory 2, File 20, Sheet 7.*
14. *Russian State Archive (RSA), Fund 1800, Inventory 1, File 160, Sheet 112.*
15. *Russian State Archive (RSA), Fund 1788, Inventory 2, File 19, Sheets 1-3.*
16. *Collection of Government Decrees and Laws Issued by the Senate. 1917, No. 246, p. 17496.*
17. *Collection of Government Decrees and Laws Issued by the Senate. 1917, No. 246, p. 17496.*
18. *Central State Archive of the Republic of Kazakhstan (CSA RK), Fund 1441, Inventory 1, File 1, Sheet 139; CSA RK, Fund 1414, Inventory 1, File 1, Sheet 479.*
19. *Central State Archive of the Republic of Kazakhstan (CSA RK), Fund 9, Inventory 1, File 16, Sheet 5.*