Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

На правах рукописи

Максимова Ольга Дмитриевна

ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ В 1917-1936 ГОДАХ

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук

Научный консультант
доктор юридических наук, профессор
Новицкая Татьяна Евгеньевна

Москва – 2015

Содержание

Введение 4

Глава 1. Организация и законотворческая деятельность высших органов Советской власти Всероссийских съездов Советов, ВЦИК и СНК РСФСР в условиях многопартийности..... 27

1.1…Организация и законодательная деятельность Всероссийских съездов Советов и ВЦИК (ноябрь 1917 – июль 1918 года) 27

1.2. Законодательная деятельность Совета Народных Комиссаров РСФСР в условиях многопартийности (ноябрь 1917 – март 1918 года) 63

Глава 2. Законотворчество в Советской России в период гражданской войны (1918-1920 годы) 91

2.1. Законодательная деятельность Всероссийских съездов Советов, ВЦИК и Президиума ВЦИК в период гражданской войны (1918-1920 годы) 91

2.2.Законодательная деятельность Совета Народных Комиссаров РСФСР в период с апреля 1918 по декабрь 1920 года 127

Глава 3. Законотворчество в Советской России в период перехода к новой экономической политике (1921-1922 годы) 147

3.1. Законодательная деятельность Всероссийских съездов Советов, ВЦИК и Президиума ВЦИК в 1921-1922 годах 147

3.2. Законодательная деятельность Совета Народных Комиссаров в 1921-1922 годах..... 230

Глава 4. Законодательная деятельность съездов Советов и ЦИК СССР в 1920-е годы..... 256

4.1. Законодательная деятельность съездов Советов СССР в 1920-е годы..... 256

4.1.1. Конституционные, политические и организационные вопросы в деятельности съездов Советов СССР в 1920-е годы 258

4.1.2. Экономические вопросы в деятельности съездов Советов СССР в 1920-е годы 264

4.2.Законодательная деятельность ЦИК СССР с 1923 года по 1929 год 285

4.2.1. Правовые основы, полномочия, порядок и содержание работы ЦИК СССР..... 285

4.2.2. Разработка, обсуждение и принятие первой Конституции СССР 293

4.2.3. Принятие основ общесоюзного законодательства в 1920-е годы 305

4.2.4. Законодательство Союза ССР о едином сельскохозяйственном налоге 1920-х годов как инструмент подготовки крестьянства к проведению коллективизации 319

Глава 5. Законодательная деятельность Президиума ЦИК и СНК СССР в 1920-е годы.... 336

5.1. Законодательная деятельность Президиума ЦИК СССР в 1920-е годы 336

5.2. Законодательная деятельность Совета Народных Комиссаров в 1920-е годы..... 354

5.2.1. Законодательная деятельность Совета Народных Комиссаров СССР в 1923-1926 годах..... 354

5.2.2. Реформа законодательной деятельности СНК СССР и упорядочение взаимоотношений Президиума ЦИК СССР и СНК СССР в 1925-1926 годах..... 370

5.2.3. Законодательная деятельность СНК СССР с конца 1926 по 1930 год 382

Глава 6. Законодательная деятельность высших органов власти СССР в первой половине 1930-х годов 392

6.1. Законодательная деятельность съездов Советов СССР в первой половине 1930-х годов 392

6.2. Законодательная деятельность ЦИК СССР в первой половине 1930-х годов 396

6.3. Законодательная деятельность Президиума ЦИК СССР в первой половине 1930-х годов 401

6.4. Изменения в законодательной деятельности Совнаркома Союза ССР в первой половине 1930-х годов 407

6.5. Разработка и всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1936 года 417

Заключение 429

Архивные источники 435

Стенограммы, протоколы, сборники документов 437

Нормативно-правовые акты..... 440

Список литературы 448

Введение

Актуальность темы исследования. Законотворчество – важнейшее направление деятельности государства. Оно претворяет в жизнь политический курс страны, юридически закрепляет основные векторы социального и экономического регулирования. Изучив законотворчество в Советской России и в СССР в первые десятилетия после Октябрьской революции, можно достаточно точно, полно и достоверно показать историю становления и развития советского государства, права и общества, проанализировать политику большевистского руководства, которая была направлена на изменение общественного строя и построение основ социализма. Изучение законотворчества на первых этапах развития советского государства позволяет лучше понять сущность и особенности советского права. Период с 1917 года по 1936 год в истории отечественного государства и права – чрезвычайно важный этап, в течение которого были поставлены и решены сложнейшие задачи государственного строительства, построения новой политической системы, развития социалистического народного хозяйства, и, конечно, становления и развития советской правовой системы, не имевшей аналогов в мире.

Законотворческий процесс в советском государстве в 1917-1936 г. г. представляет несомненный интерес как этап в развитии отечественного законотворчества. В первые десятилетия после Октябрьской революции в советском государстве сложилась система высших законодательных органов, благодаря которой развилось законодательство, повысилась роль закона в обществе, была проведена кодификация основных отраслей права.

Отличительной чертой законотворчества данного периода явилось то, что практически все решения партии коммунистов проходили через законодательные органы советского государства, облекаясь в форму законодательных актов. С первых дней Советской власти издание декретов стало мощным инструментом советской политики не только в области управления, но и пропаганды.

Опыт изучаемого периода необходимо рассматривать как неотъемлемую часть истории отечественного государства и права, без которой не было бы дальнейшего поступательного и успешного развития советского, а затем и современного российского общества и его государства и права.

В истории, несомненно, важен каждый этап, но изучаемый период был настолько насыщенным и сложным, что не будет преувеличением характеризовать его как переходный этап в истории нашего народа и государства.

Законотворчество с 1917 по 1936 год – важный вид деятельности советского государства, требующий тщательного изучения и анализа, особенно в связи с неоднозначностью существующих в науке оценок советского периода и его достижений, в том числе и в области законодательной деятельности – оценок, которые колеблются от восторженных до крайне негативных.

При изучении понятия законотворчества и проблем законотворческой деятельности советского государства использовалось общее понятие законотворчества, которое сформировалось в работах ведущих теоретиков отечественного права – Д.А. Керимова, М.Н. Марченко, А.В. Мицкевича, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Ю.А. Тихомирова, А.Ф. Шебанова и др. Например, Д.А. Керимов выделяет в процессе законотворчества три компонента: познание, деятельность и результат.[1] Под познанием понимается постижение сложных условий, факторов и обстоятельств, общественных отношений, правовое регулирование которых диктуется нуждами социального прогресса. Под собственно законотворческой деятельностью следует понимать процесс преобразования объективной действительности в факт законодательного сознания и принятия соответствующего решения, которое оформляется в виде закона. Третий компонент, который Д.А. Керимов называет результатом законотворчества, позволяет определять эффективность, целесообразность, научную обоснованность принятого закона и воздействует в порядке обратной связи на законотворческий процесс.

В качестве теоретической основы для раскрытия понятия советского законотворчества было взято понятие, сформулированное в монографии «Законотворчество в Российской Федерации», изданной под редакцией А.С. Пиголкина: «Законотворчество – это сознательный процесс, имеющий определенную практическую направленность и, соответственно, свою логику, процедуру, свои технические приемы, принципы. Общее понятие законотворчества можно определить как деятельность высшего законодательного органа государственной власти в лице народных представителей или непосредственно самого народа (референдум) по установлению, изменению или отмене правовых норм, внешне закрепляемых в форме закона, осуществляемая в особом процедурном порядке в соответствии с пра-

[1] Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998. С. 9-10.

вом на законотворчество, закрепленным в Конституции».[2] Отталкиваясь от общих теоретических представлений о законотворчестве, можно раскрыть суть и характер советского законотворчества – как оно сложилось и развивалось в период с 1917 по 1936 годы, что представляет несомненный интерес для специалистов, интересующихся развитием отечественной правовой системы.

Изучение законотворчества в советском государстве в 1917-1936 г. г. имеет большое значение для разработки вопросов теории и практики законотворчества. Такой анализ позволяет не только понять общественные процессы и выявить суть социальных проблем, разрешение которых было задачей советского государства, но и помогает сформулировать понятие, выделить признаки и принципы советского законотворчества. Кроме того, анализ дает возможность составить более полное и точное представление о сущности советского права и его основных идеях, закрепленных в законодательстве изучаемого периода. Важность этого процесса отметил Ю.А. Тихомиров, подчеркивая, что «концептуальное правопонимание оказывало и оказывает в большей или меньшей степени, прямо или косвенно влияние на процесс законотворчества, развитие законодательства и реализацию законов или иных нормативных актов».[3]

Советское законотворчество опиралось на марксистско-ленинское учение о государстве и праве. Большое значение для понимания советского законотворчества имеют труды классиков марксизма, например, «Манифест Коммунистической партии», «Капитал», «Анти-Дюринг», а также работы В.И. Ленина, в первую очередь «Государство и революция».

В настоящее время существует настоятельная потребность в беспристрастной оценке советского опыта, в том числе опыта законотворчества, а также в непредвзятом анализе идеологических основ советского права.

Степень научной разработанности темы исследования

Проблемы законотворчества, как деятельности государственных органов по созданию нормативно-правовых актов, исследовались многими учеными-юристами.

Первостепенное значение для уяснения понятия законотворчества и определения сущности его элементов имеют фундаментальные теоретико-правовые и государственно-правовые исследования таких учёных-теоретиков и конституционалистов, как: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, Ю.Г. Арзамасов, М.В. Баглай, В.М. Баранов, Н.А. Богданова, И.Я. Дюрягин,

[2] Законотворчество в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 17, 26.
[3] Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 21.

В.Н. Жуков, В.Д. Зорькин, И.А. Иванников, И.П. Кененова, Д.А. Керимов, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Е.А. Лукьянова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Н.А. Михалева, А.В. Мицкевича, Р.С. Мулукаева, А. Нашиц, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, Б.А. Страшун, Ю.А. Тихомиров, А.А. Ушаков, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин и др.[4]

Проблемами законодательной деятельности и законотворческого процесса в разное время занимались и проводили исследования А.С. Автономов, П.А. Астафичев, С.В. Бошно, О.Н. Булаков, Н.А. Власенко, Н.В. Исаков, Н.Н. Карпов, А.А. Кененов, А.Н. Кокотов, В.В. Комарова, П.В. Крашенинников, Н.А. Любимов, А.П. Мазуренко, Ж.И. Овсепян, Ю.В. Пуздрач, Д.В. Чухвичев, А.Н. Шохин, И.И. Шувалов, В.П. Шупленков и др.[5]

---

[4] Авакьян С.А. Федеральное собрание – парламент России. М.,1999; Он же. Десять конституционно-правовых «заповедей» законотворчества// Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2010. № 1. С. 6-28; Алексеев С.С. Право: Азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999; Арзамасов Ю.Г. Нормография: теория и методология нормотворчества. М., 2007; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998; Баранов В.М. Преамбула нормативного правового акта (доктрина, практика, техника). М, 2014; Богданова Н.А. Законодательная и представительная функция парламента: преодоление коллизии// Вестник Тюменского гос. ун-та. 2009. № 2. С. 49-54; Дюрягин И.Я. Правотворчество в советском государстве. М., 1974; Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000; Жуков В.Н. Государство. Право. Власть: философия и социология. М., 2015; Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015; Иванников И.А. И.В. Сталин и Советское государство: идея и практика их реализации. Ростов-на-Дону, 1998; Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М., 2015; Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права, М., 2011; Он же. Кодификация и законодательная техника. М., 1962; Он же. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие, М., 2000; Козлова Е.И. Представительные органы как форма выражения воли советского народа. Дис… д-ра юрид. наук. М., 1974; Концепции развития российского законодательства. Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2014; Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002; Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М.,1974; Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государства и права. М., 1989; Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). М., 2000; Мазуренко А.П., Малько А.В. Правотворческая политика России: история и современность. М., 2014; Марченко М.Н. Источники права. М, 2014; Матузов Н.И. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности. Саратов, 2011; Михалева Н.А. Социалистическая конституция. Проблемы теории. М., 1981; 313. Мулукаев Р.С. Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917-1920 гг.). М., 1975; Нашиц А. Правотворчество: теория и законодательная техника. М., 1974; Организация законопроектной работы в системе федеративных органов исполнительной власти / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Основы советского законодательства / Мицкевич А.В., Самощенко И.С., Северин Ю.Д. и др. М., 1982; Пиголкин А.С. Правотворчество: Проблемы теории государства и права. М., 2000; Страшун Б.А. Социализм и демократия. Социалистическое народное представительство. М., 1976; Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2010; Ушаков А.А. Методология советского правотворчества // Сов. гос. и пр. 1979. № 12; Правовые модели и реальность / О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др. М, 2015; Фадеев В.И. Идея закона и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Lex Russica. Научные труды МГЮА. 2007. № 6. С. 1043-1063; Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. Дис. … д-ра юрид. наук. М., 1997; Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008 и др.

[5] Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М, 1999; Бошно С.В. Правотворчество: путь от источника к форме права. М., 2002; Булаков О.Н. Парламентское право. М., 2007; Власенко Н. А. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила). Иркутск, 2001; Исаков Н.В., Мазуренко А.П. Правотворческая политика: общетеоретический аспект / Под. ред. А.В. Малько. Минеральные Воды, 2005; Карпов Н.Н. Законодательный процесс в Российской Федерации. М., 2008; Кененов А.А. Чернобель Г.Т. Логические основы законотворческого процесса // Правоведение. 1991. № 6. С. 71-76; Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001.№ 1; Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006; Крашенинников П.В. Федеральный законотворческий процесс. М., 2009; Любимов Н.А. Правотворчество в Российской Федерации. Проблемы теории и практики. М., 2009; Овсепян Ж.И. О конституциях и конституционном правотворчестве в России (период с нач. XX – по нач. XXI столетия). Ростов-на-Дону, 2013; Пуздрач Ю.В. Становление конституционализма в России (теоретические и исторические аспекты развития российской государственности). Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2001; Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под ред. О.Н. Булакова. 2005; Чухвичев Д.В. Законодательная техника. М., 2006; Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М., 1997; Шувалов И.И. Теория законотворчества. М., 2006; Шупленков В.П. Законотворчество: фундаментальный курс. М., 1993 и др.

О законотворческой деятельности в зарубежных государствах писали российские исследователи Е.В. Белоусова, А.Д. Керимов, Е.В. Коврякова, В.В. Маклаков и др.[6]

В настоящее время появились работы, посвященные различным аспектам законодательного процесса и законотворчества, например, исследования Ж.П. Борсовой, К.К. Иванова, Д.В. Казакова, Г.А. Мартьянова, В.В. Мозолева, Н.Л. Ореховой, Г.Д. Садовниковой, А.И. Салихова, С.В. Синюкова, Ю.Е. Ширяева, Е.М. Шульман и др.[7]

Имеются работы историков права, посвященные становлению и развитию отечественного права. Например, возникновению советского права посвящена диссертация Т.Е. Новицкой.[8]

Деятельность российских правоведов в начале XX века освещается в монографии В.А. Томсинова. [9]

Проблема разработки и принятия первой советской конституции – Конституции РСФСР 1918 года проанализирована О.И. Чистяковым.[10]

Становлению и развитию высших законодательных органов советского государства посвящены труды Л.И. Антоновой, Л.Ф. Болтенковой, Э.Б. Генкиной, Е.Г. Гимпельсона, Е.Н. Городецкого, М.П. Ирошникова, В.А. Клеандровой, А.И. Разгона, К.Г. Федорова и др.[11].

---

[6] Белоусова Е.В. Канадский федерализм: правовые концепции и политическая практика. Дис. … канд. юрид. наук. М., 1991; Коврякова Е.В. Парламентский контроль в зарубежных странах. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2002; Маклаков В.В. Иностранное конституционное право. М., 2006; Очерки парламентского права: зарубежный опыт / Под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1993; Парламентаризм в России и в Германии: история и современность / Под ред. Я.А. Пляйса и О.В. Гаман-Голутвиной. М., 2006 и др.

[7] Борсова Ж.П. Законотворчество в современном федеративном государстве. Проблемы теории на опыте Российской Федерации. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2008; Иванов К.К. Правовые основы разработки и рассмотрения законопроектов в парламенте России. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2013; Казаков Д.В. Политический фактор в законотворчестве. Дис. канд. юрид. наук. М., 2010; Мартьянов Г.А. Теория и методика оптимизации участия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе. Дис. канд. юрид. наук. СПб., 2010; Мозолев В.В. Участие Правительства РФ в законотворческом процессе: конституционно-правовые и организационные аспекты. Дис. … канд. юрид наук. М., 2008; Орехова Н. Л. Законотворчество: теоретико-правовые аспекты. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2003; Салихов А.И. Законотворческий процесс и источники права в российском государстве. Дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2006; Синюков С.В. Механизм правотворчества. Дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2013; Ширяев Ю.Е. Федеральный законотворческий процесс: конституционно-правовой анализ. Дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2006; Шульман Е.М. Законотворчество как политический процесс. М., 2014 и др.

[8] Новицкая Т.Е. Возникновение советского права. (1917-1918 г. г.). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980.

[9] Томсинов В.А. Российские правоведы XVIII – XX веков: очерки жизни и творчества. Т.2. М., 2007.

[10] Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. М., 1984.

[11] Антонова Л.И. Организационные формы правотворческой деятельности Совета Народных Комиссаров, 1917-1922 г. г. // Правоведение. 1968. № 3. С. 96-105; Болтенкова Л.Ф. Упразднение органов местного управления и создание Советов (октябрь 1917 – июль 1918 гг.). М.,1988; Федерализм в истории России: в 3 кн / Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров. М., 1992, Кн.1.; Генкина Э.Б. Протоколы Совнаркома РСФСР как исторический источник изучения государственной деятельности В.И. Ленина. М., 1982; Гимпельсон Е.Г. Формирование советской политической системы. 1917-1923 г. г. М., 1995; Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. М., 1987; Клеандрова В. М. Организация и формы деятельности ВЦИК. 1917-1924 г. г. М., 1968; История Советского государства и права. Т. 1. Становление Советского государства и права (1917-1920 г. г.). Отв. ред. А.П. Косицын. М., 1968; Ирошников М.П. Председатель Совета Народных Комиссаров В. Ульянов (Ленин). Л. 1974; Разгон А.И.

В работе активно использовались труды историков, изучавших советский период. Большую помощь в изучении законотворчества в Советской России в начале 1920-х годов оказали труды по истории новой экономической политики.[12]

Об особенностях законотворчества в Советском государстве в 1917-1936 годах можно узнать из исследований по истории развития отраслей советского права и работ, посвященных созданию отдельных советских законодательных актов.[13] Например, из работ В.М. Курицына, Г.А. Кутьиной, И.Л. Лёзова, Р.С. Мулукаева, П.Л. Полянского, В.П. Портнова, А.С. Смыкалина, Ю.П. Титова и др.

ВЦИК Советов в первые месяцы диктатуры пролетариата. М., 1977; Федоров К.Г. Организация и деятельность ЦИК Союза ССР (1922-1936 г. г.) Ростов-на-Дону, 1968. Автореф. на соиск. уч. ст. д.и.н. Ростов-на-Дону. 1968.

[12] Верхотуров Д.Н. Экономическая революция Сталина. М., 2006; Грациози А. Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне 1917-1933. М., 2008; Дмитренко В.П. Торговая политика Советского государства после перехода к нэпу 1921-1924 г. г. М., 1971; Климин И.И. Российское крестьянство в годы новой экономической политики (1921-1927). Ч. 1,2. СПб., 2007; Орлов И.Б. Новая экономическая политика: история, опыт, проблемы. М., 1999; Павлюченков С.А. «Орден меченосцев». Партия и власть после революции. 1917-1929. М., 2008; Плимак Е.Г. Политика переходной эпохи. Опыт Ленина. М., 2004; Поляков Ю.А., Дмитренко В.П., Щербань Н.В. Новая экономическая политика. Разработка и осуществление. М., 1982; Сахаров В.А. «Политическое завещание» Ленина. Реальность истории и мифы политики». М., 2003; Файн Л.Е. История разработки В.И. Лениным кооперативного плана. М., 1970.; Шарапов Ю.П. Из истории идеологической борьбы при переходе к нэпу. М., 1990; Шишкин В.А. Власть. Политика. Экономика. Послереволюционная Россия (1917-1928 г. г.). СПб., 1997.

[13] Алакпаров К.А. Становление отечественного суда и формирование принципов судопроизводства в 1917-1936 г. г. Дис. … канд. юрид. наук. 2005; Голунский С.А. История суда и уголовного процесса. М., 1938; Гусев Л.Н. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры. 1917-1954. М., 1955; Ленинский декрет «О земле» и современность / Отв. ред. Г.А. Аксененок, В.М. Чхиквадзе. М, 1970; Кисарова Т.А. Создание Кодекса законов о труде РСФСР 1918 г. // Вестник МГУ. Серия XI – Право. 1983. № 6; Кожевников В. М. История советского суда. М., 1948; Комиссаров К.И. Основы организации советского суда. М., 1963; Кривоногов В.В. Формирование социалистических принципов советского судопроизводства (1917 -1926 г. г.). - Дис... канд. юр. наук. - Свердловск, 1971; Курицын В.М. Переход к нэпу и революционная законность. М., 1972; Кутьина Г.А. Становление советской налоговой системы в период нэпа. Автореф. дис. на соиск. учен. ст. к.ю.н. М., 1990; Лёзов И.Л. Советский суд в 1917-1940 г. г. – Дис.... канд. юр. наук. М., 1998; Мулукаев Р.С. Избранные труды: к 80-летию со дня рождения. М., 2009; Мулукаев Р.С. Роль Ф.Э. Дзержинского в строительстве советской милиции // Ф.Э. Дзержинский и органы внутренних дел. Материалы научной конференции. М., изд-во Акад. МВД СССР, 1978. С. 97-104; Мулукаев Р.С. Становление организационно-правовых основ советской милиции // Труды Высшей школы МВД СССР. Вып.27. М., изд-во НИиРИО МВД СССР, 1970. С. 118-121; Олейник И.И. Организационно-правовые основы становления и развития органов управления юстицией в РСФСР (1917-1936 г. г.) Дис. … д-ра. юрид. наук. Владимир, 2006; Полянский П.Л. Отечественное брачно-семейное законодательство от КЗАГС до наших дней // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 126-135; Полянский П.Л. Развитие понятия брака в истории советского семейного права // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 2. С. 98-106; Полянский П.Л. Личные права и обязанности супругов в советском семейном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 5. С. 49-82; Портнов В.П. ВЧК. 1917-1922 г. г. М., 1987; Портнов В.П., Славин М.М. Становление правосудия Советской России (1917-1922 г. г.) М., 1990; Рассказов Л.П. Карательные органы в процессе формирования и функционирования административно-командной системы в Советском государстве (1917-1941 г. г.) Уфа, 1994; Романовская В.Б. Репрессивные органы и общественное правосознание в России в XX в. Дис. … д-ра. юрид. наук. СПб., 1997; Смыкалин А.С. Организационное обеспечение деятельности органов судебной власти (история и современность). М., 2007; Смыкалин А.С. История становления и развития нотариата на Среднем Урале в XVIII—XX вв. М., 2007; Смыкалин А.С. Судебная реформа // Российская юстиция. 2002. № 4; Советская милиция: история и современность, 1917 – 1987 / С.В. Биленко, Т.И. Желудкова, Н.А. Искрина и др., под ред.: Власова А.В. М., 1987; Стрижков Ю.К. Принятие декрета о продовольственной разверстке и его осуществление в первой половине 1919 г. // Октябрь и советское крестьянство. М., 1977; Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. М., 1958; Титов Ю.П. Создание ВЧК, ее правовое положение и деятельность. М., 1981; Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. М, 1951; Чердаков О.И. Формирование правоохранительной системы Советского государства. 1917-1936: историко-правовое исследование. Дис. … д-ра. юрид. наук. Саратов, 2002.

Крупномасштабной кодификации советского законодательства в начале 1920-х годов посвящены работы ученых-юристов, в которых содержится много интересных материалов по законотворчеству. К таким работам относятся, например, труды С.Н. Братуся, А.М. Лушникова, И.Б. Новицкого, Т.Е. Новицкой, А.Ю. Рыбакова, Г.В. Швекова, О.Ф. Шишова и др.[14]

Изучению вопроса об образовании СССР и законодательному закреплению системы высших органов власти, основанной на принципе федерализма, посвящены труды В.П. Булдакова, Э.Б. Генкиной, В.Я. Гросула, Д.Л. Златопольского, А.И. Лепешкина, А.П. Ненарокова, Э.В. Тадевосяна, О.И. Чистякова, Д.А. Чугаева, С.И. Якубовской.[15]

Интерес для настоящего исследования представляли труды, посвященные изучению разработке и принятию в начале 1920-х годов Основ законодательства Союза ССР. [16]

Для выяснения полной картины общественной, политической и экономической ситуации в СССР в 1920-х – начале 1930-х годов было необходимо ознакомиться с большим количеством имеющихся работ по проблемам коллективизации. [17]

---

[14] Братусь С.Н. и др. Развитие кодификации советского законодательства. Отв. ред. С.Н. Братусь. М., 1968; Лушников А.М. Наука трудового права России. Историко-правовые очерки в лицах и событиях. М., 2003; Новицкая Т.Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002; Новицкая Т.Е. Кодификация гражданского права в Советской России. 1920-1922 г. г. М., 1989; Новицкая Т.Е. Неизвестные страницы истории создания Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. // Сов. гос. и пр. 1990. № 10; Новицкий И.Б. Основные этапы развития советского социалистического права // История советского гражданского права. 1917-1947. М., 1949; Рыбаков А.Ю. Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2008; Швеков Г.В. Первый советский Уголовный кодекс. М., 1970; Шишов О.Ф. Становление и развитие науки уголовного права в СССР. Вып.1. М., 1981.

[15] Булдаков В.П., Кулешов С.В. История образования СССР и критика ее фальсификаторов. М., 1982; Генкина Э.Б. Образование СССР. 2-е изд. М., 1947; Гросул В.Я. Образование СССР (1917-1924). М., 2007; Златопольский Д.Л. Образование и развитие СССР как союзного государства. М., 1953; Златопольский Д.Л., Чистяков О.И. Образование СССР. М., 1972; Лепешкин А.И. Советский федерализм. Теория и практика. М., 1977; Ненароков А.П. За свободный союз свободных народов: Из истории объединительного движения, 1917-1924 г. г. М., 1989; Россия в XX веке. Проблемы национальных отношений. М., 1999; Тадевосян Э.В. Советский федерализм: теория, история, современность // История СССР. 1991, № 6, С. 45-65; Чугаев Д.А. Коммунистическая партия – организатор Союза Советских Социалистических республик. М., 1972; Якубовская С.И. Развитие СССР как союзного государства 1922-1936 г. г. М., 1972; Якубовская С.И. Объединительное движение за образование СССР (1917-1922). М., 1947 и др.

[16] Горшенин К.П., Гуценко К.Ф., Иванов В.Н. и др. Соотношение общесоюзного и республиканского законодательства. Под ред.: Кириченко М.Г., Самощенко И.С. М., Юрид. лит. 1967. Например, о работе над проектом Основных начал гражданского законодательства Союза ССР можно узнать: Раевич С. О выработке общесоюзных основных начал гражданского законодательства // Советское право. 1927. № 3. С. 32-47; Амфитеатров Г. Основные начала гражданского законодательства и борьба за марксистскую методологию // Советское государство и революция права. 1930. № 4. С. 72-78; Основные начала гражданского законодательства Союза ССР. Проект. М., 1931; Развитие кодификации советского законодательства. Отв. ред. С.Н. Братусь. М.,1968.

[17] Вещева О.Н. Аграрная политика Советского государства в 1917-1927 годы. Дис.… канд. ист. наук. Самара. 2000; Виола Л. Крестьянский бунт в эпоху Сталина: Коллективизация и культура крестьянского сопротивления / пер. с англ. А. В. Бардина. М., 2010; Данилов В.П. Советская доколхозная деревня: население, землепользование, хозяйство. М., 1977; Данилов В.П. Советская доколхозная деревня: социальная структура, социальные отношения. М., 1979; Зеленин И.Е. «Революция сверху»: завершение и трагические последствия//Вопросы истории. 1994. № 10; Ивницкий Н.А. Коллективизация и раскулачивание (начало 30 х годов). М., 1996; Кукушкин Ю.С. Сельские советы и классовая борьба в деревне (1921-1932 г. г.). М., 1968; Лельчук В.С. Индустриализация СССР: история, опыт, проблемы. М.,1984; Советская деревня глазами ВЧК ОГПУ - НКВД. 1918- 1939. Документы и материалы в 4 томах / Под ред. А. Береловича, В. Данилова. Т. 2. М., 2000; Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы в 5 томах. 1927-1939. М., 2001; Трапезников С.П. Борьба большевиков за коллективизацию сельского хозяйства в годы сталинской пятилетки. М., 1951; Трифонов В.А. Ликвидация эксплуататорских классов в СССР. М., 1975; Фицпатрик Ш. Сталинские крестьяне. Социальная история Советской России в 30-е годы: деревня. М., 2008.

Изучаемый в настоящей диссертации период завершился разработкой и принятием Конституции СССР 1936 года, в которой была закреплена новая организация системы высших законодательных органов СССР. Вопрос о разработке Конституции 1936 года был изучен в трудах Ю.Н. Жукова, В.В. Кабанова, Ю.С. Кукушкина, Н.Я. Куприца, В.М. Курицына, О.И. Чистякова, Е.А. Шершневой, С.С. Хромова и др.[18]

Объект исследования – законотворчество, как одно из важнейших направлений деятельности государства.

Предмет исследования – становление и развитие законотворческого процесса в советском государстве с 1917 по 1936 год, содержание законодательной деятельности высших органов власти, идеи, планы, программы, задачи, которые стояли перед участниками законотворчества и их воплощение в законодательстве.

Хронологические рамки работы. В диссертации рассмотрен процесс законотворчества в советском государстве с 1917 года по 1936 год, в период, когда существовала множественность законодательных органов – система, состоявшая из съездов Советов, ЦИК, Президиума ЦИК и СНК.

Цель работы – всесторонне изучить, проанализировать законотворчество в советском государстве в период с 1917 года по 1936 год и выявить особенности законотворчества в советском государстве.

Задачи исследования

1. Выделить этапы законотворчества в период с 1917 года по 1936 год в советском государстве.

2. Реконструировать на основе первичных источников законодательную деятельность высших органов власти в советском государстве с 1917 года по 1936 год и проанализировать законодательную деятельность съездов Советов, ЦИК, Президиума ЦИК и Совета Народных Комиссаров на каждом из выделенных этапов.

---

[18] История национально-государственного строительства в СССР. 1917-1978. М., 1979; Жуков Ю.Н. Иной Сталин. М., 2003; Кабанов В.В. Из истории создания конституции СССР 1936 года // История СССР. 1976. № 6; Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987; Куприц Н.Я. Из истории науки советского государственного права. М., 1971; Курицын В.М. История отечественного государства и права. 1929 г.- 22 июня 1941 г. Форсированная модернизация страны и формирование военно-технической и социально-политической базы будущей победы в Великой Отечественной войне. М., 2009; Шершнева Е.А. Создание Конституции СССР 1936 года. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2011; Хромов С.С. По страницам личного архива Сталина. М., 2009; История Советской Конституции (в документах). 1917-1957 г. г. М., 1957.

3. Проанализировать организацию и порядок законодательной деятельности в советском государстве в 1917-1936 г. г., в том числе порядок взаимодействия между высшими органами, наделенными законодательными полномочиями.

4. Изучить процесс подготовки законопроектов в советском государстве с 1917 года по 1936 год.

5. Охарактеризовать важнейшие результаты законодательной деятельности за период с 1917 года по 1936 год.

6. Выяснить роль партии большевиков в законотворчестве.

7. Рассмотреть роль политических деятелей – активных участников законотворческого процесса при обосновании законопроектов и обозначить проблемы, которые возникали в ходе обсуждения этих проектов в высших органах государства, в том числе и проблемы, которые возникали в связи с различием в подходах к правопониманию.

8. Назвать причины коренного изменения изучаемой системы высших законодательных органов и создания новой системы по Конституции СССР 1936 года.

9. Выявить сущностные характеристики советского законотворчества в изучаемый период.

Новизна диссертационного исследования заключается в том, что предпринята первая попытка комплексного историко-юридического анализа такого процесса, как законотворчество в советском государстве в период с 1917 года по 1936 год. В диссертации проанализирован обширный документальный материал, характеризующий все этапы законотворчества в советском государстве – от превращения идеологических положений в законодательную инициативу до принятия самих законов.

Работа является одной из первых попыток проанализировать крупномасштабные процессы развития советского права не в рамках парадигмы советского правоведения, а с точки зрения современных теоретических и методологических позиций.

Новизна исследования состоит также в том, что автором признается зависимость характера и содержания законотворческой деятельности от таких объективных и субъективных факторов, как идеология, политическая конъюнктура, социально-экономические условия, влияние авторитета лидеров государства и партии на законодательную политику государства.

В диссертации рассмотрен ряд проблем, ранее недостаточно полно исследованных отечественными историками государства и права. В частности, проведен анализ взаимо-

действия высших органов власти советского государства в сфере законодательства и механизм его регулирования, уточнена роль коммунистической партии в законодательном процессе советского государства, рассмотрена кодификационная деятельность как систематическое явление.

Впервые вводится в научный оборот ряд архивных материалов, относящихся к советскому законотворчеству, таких как: материалы Комиссии законодательных предположений СНК СССР, Подготовительной комиссии при СНК, Кодификационной комиссии при СНК, партийной комиссии под руководством В.В. Куйбышева 1926 года, Конституционной комиссии 1936 года.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что примененный в данной работе подход к изучению законотворческого процесса является вкладом в теоретический аппарат историко-правовой науки. Он базируется не только на глубоком анализе фактического материала, но и на исследовании идеологического, теоретического и практического контекста революционных и послереволюционных событий, на фоне которых происходил процесс создания права первого в мире социалистического государства.

Автор прослеживает связь науки теории государства и права, которая бурно развивалась в первые годы советской власти, с процессом законотворческой и законодательной деятельности. Комплексный анализ работ правоведов-теоретиков, исповедовавших различные подходы к обоснованию теории советского государства, позволил получить теоретические выводы диссертации, базирующиеся на анализе реального законотворческого процесса в органах советской власти.

Полученные результаты исследования могут быть положены в основу дальнейших научных изысканий историков права, изучающих формирование советского права в периоды Октябрьской революции, гражданской войны, нэпа, коллективизации и индустриализации.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные автором результаты диссертации могут быть использованы в процессе разработки учебников и учебных пособий для общеправовой дисциплины «История отечественного государства и права», спецкурсов по истории советского государства и права, теории государства и права, законотворчеству и проблемам законодательной деятельности.

Кроме того, результаты критического анализа законотворчества, особенностей законотворческой техники, взаимовлияния теории и практики в праве на примерах первых лет

советского государства могут быть актуальны для современных законодателей и других участников законотворческого процесса.

Методологическая база

При написании работы использованы следующие научные методы: исторический метод, логические методы, системный анализ, специальные методы юридической науки, в том числе формально-юридический, сравнительно-правовой методы, методы толкования права.

В ходе изучения законотворчества в советском государстве в 1917-1936 годах была реконструирована деятельность системы высших советских органов власти, наделенных законодательными полномочиями. Для достижения поставленной цели был использован системный подход. Были изучены все стенограммы заседаний Всероссийских съездов Советов, съездов Советов Союза ССР, ВЦИК и ЦИК СССР, а также протоколы Президиума ВЦИК и Президиума ЦИК СССР, протоколы Совнаркома РСФСР за 1917-1922 г. г. и Совнаркома Союза ССР за 1923-1936 г. г. Данный подход позволил наиболее полно воссоздать и проанализировать характер и содержание законодательной деятельности в изучаемый период.

Эмпирическая база

1. При написании диссертации были использованы материалы Государственного архива РФ (ГАРФ) и Российского государственного архива социально-политической истории (РГАСПИ), в которых содержатся обширные сведения о законотворчестве в советском государстве в 1917-1936 годах.

Изучены следующие фонды ГАРФ:

Ф. Р130. Оп. 2, 3, 4, 37 – Совет Народных Комиссаров РСФСР (СНК РСФСР);

Ф. А353. Оп. 1, 2 – Наркомат юстиции РСФСР (НКЮ РСФСР);

Ф. Р1235. Оп. 2, 17, 21, 22, 36 – стенограммы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (ВЦИК); протоколы Президиума ВЦИК;

Ф. Р3316. Оп. 2, 3, 4, 13, 16, 17, 20, 40, 64 – Центральный Исполнительный Комитет СССР (ЦИК СССР):

- стенограммы заседаний конституционной комиссии 1924 года;

- протоколы совместных заседаний комиссий Союзного Совета и Совета Национальностей ЦИК Союза ССР по рассмотрению внесенных СНК Союза ССР проектов: об изме-

нении Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик и положения о государственных преступлениях;

- материалы комиссии по рассмотрению проекта Общих начал землеустройства и землепользования Союза ССР;

- проект Конституции СССР 1936 года, всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1936 года;

Ф. Р5446. Оп. 1а, 2а, 31, 32, 33, 45 – Совет Народных Комиссаров СССР:

- протоколы заседаний СНК СССР, материалы к ним; стенограммы заседаний СНК СССР;

- материалы по Правовому отделу СНК СССР;

- дела секретариата Управляющего делами СНК СССР Н.П. Горбунова;

- дела секретариата Управляющего делами СНК СССР П.М. Керженцева;

- дела секретариата Управляющего делами СНК СССР И.И. Мирошникова;

- материалы Политбюро об урегулировании взаимоотношений ЦИК СССР, СНК СССР и СТО;

- материалы Кодификационной комиссии при СНК СССР;

Ф. Р6071. Оп. 1, 2 – Подготовительная комиссия при Совете Народных комиссаров СССР.

Исследованы следующие фонды РГАСПИ.

Ф. 2. Оп. 1 – рукописи В.И. Ленина;

Ф. 17. Оп. 2, 3, 85 – Пленумы ЦК ВКП(б) и протоколы заседаний Политбюро ЦК ВКП(б):

- протоколы заседаний Президиума ЦИК СССР;

- протоколы заседаний фракции ВКП(б) Президиума ЦИК СССР;

- протоколы заседаний секретариата ЦИК СССР;

- отчет о деятельности Комиссии законодательных предположений за 2,5 года ее существования;

Ф. 19. Оп. 1 – протоколы СНК РСФСР;

Ф. 94. Оп. 2 – фракция РКП(б), ВКП(б) во ВЦИК, на съездах Советов, в Президиуме ЦИК СССР.

2. Ценным источником информации по теме законотворчества явилось 18-томное издание «Декреты Советской власти», выходившее с 1957 по 2009 год. В этом изда-

нии представлены нормативно-правовые акты с октября 1917 года по август 1921 года. Также были использованы официальные издания: а) Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства (СУ РСФСР) – официальное печатное издание правительства Советской России 1917-1938 годов, публиковавшее тексты нормативных актов государственных органов власти РСФСР, декреты и постановления съезда Советов, ВЦИК и СНК РСФСР и б) Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства СССР (СЗ СССР) – официальное печатное издание 1924-1937 г. г., издававшееся Управлением делами СНК СССР и СТО.

3. Изучены труды лидеров большевистской партии В.И. Ленина, И.В. Сталина, Л.Д. Троцкого, Н.И. Бухарина, А.И. Рыкова и др., в которых содержатся сведения о законотворческой деятельности советского государства.

4. Ценным источником информации по законотворчеству в 1917-1922 г. г. стали издания о деятельности В.И. Ленина: «Владимир Ильич Ленин. Биографическая хроника» в 12 томах, изданная в 1970-1982 г. г. и «Ленинские сборники» в 37 томах, выпущенные в период с 1924 г. по 1970 г. под редакцией В.В. Адоратского, В.М. Молотова, М.А. Савельева.

5. Следующий важный источник – это опубликованные протоколы и стенограммы Всероссийских съездов Советов, ВЦИК, съездов Советов СССР и ЦИК СССР.

6. Большое количество информации о законотворчестве представлено в периодических изданиях, выходивших в свет в 1917-1936 г. г. Например, в газетах «Известия ЦИК СССР», «Правда», в юридических журналах «Советское право», «Революция права», «Пролетарская революция и право», «Право и жизнь», «Советское государство и революция права», «Советское государство», «Советское право», «Советское строительство», «Власть Советов», «Административный вестник», «Вестник Верховного Суда СССР», «Еженедельник советской юстиции». То, что юридические журналы 1920-х годов были подлинно научными изданиями, в которых юристы – ученые и практики, обсуждали самые разные аспекты советского права, подтверждает Т.Ф. Ящук.[19]

7. Представление о законотворческом процессе в 1917-1936 г. г. дает знакомство с научными трудами и воспоминаниями участников законодательной работы в РСФСР и СССР изучаемого периода. Можно выделить работы К.А. Архиппова, Я.А. Бермана, Н.И. Бухарина, А.Г. Гойхбарга, В.Н. Дурденевского, Г.Е. Зиновьева, В.И. Игнатьева, М.Ю. Коз-

[19] Ящук Т.Ф. Юридические журналы 1920-х годов как источник по истории советского правоведения // Вестник Омского университета. 1999. Вып. 1. С. 111-114.

ловского, Н.В Крыленко, Н.Н. Кумыкина, Д.И. Курского, Ю. Ларина, М.И. Лациса, П.А. Месяцева, В.П. Милютина, Н.А. Орлова, В.В. Осинского, Е.Б. Пашуканиса, Г.И. Петровского, М.А. Рейснера, Я.М. Свердлова, А.И. Свидерского, И.Т. Смилги, П.И. Стучки, А.М. Устинова, М.И. Фрумкина, А.Я. Эстрина, Е.М. Ярославского и др.[20]

8. Роль партии большевиков в законотворчестве и ее законодательная политика изучались при помощи протоколов и стенограмм партийных съездов, конференций и пленумов ЦК ВКП(б).

9. Современные публикации архивных материалов в виде документальных изданий. [21]

Основные положения диссертации, выносимые на защиту

1. Законотворческая деятельность высших органов советского государства в период с 1917 года по 1936 год прошла несколько этапов. Эти этапы, хотя в какой-то степени связаны с общей историко-правовой периодизацией, характеризуются внутренними закономерностями развития законотворчества. Такое выделение характерных черт для каждого из этапов законотворчества, ранее в науке не использовалось. На первом этапе (октябрь 1917 г. – июль 1918 г.) происходило становление и организация высших законодательных

[20] Архиппов К.А. Закон в советском государстве. М.-Л., 1926; Берман Я.А. Очерки по истории судопроизводства РСФСР. М., 1923; Бухарин Н.И. Заметки экономиста. К началу нового хозяйственного года //Избранные произведения. М., 1988; Гойхбарг А.Г. Пролетарская революция и гражданское право // Пролетарская революция и право, 1918. № 1; Гойхбарг А.Г. Несколько замечаний о праве // Советское право. 1924. № 1; Дурденевский В.Н. Совет Народных Комиссаров // Советское право. 1922. № 1.; Зиновьев Г.Е. Наша политика в освобожденных местностях // Власть советов. 1919. № 8-9.; Игнатьев В.И. Президиум и Секретариат ЦИК СССР в системе советских органов // Советское государство и революция права, 1931 № 5-6.; Козловский М.Ю. Пролетарская революция и уголовное право // Пролетарская революция и право. 1918. № 1. С. 22-23.; Крыленко Н.В. Судоустройство РСФСР. Лекции по теории и истории судоустройства. М., 1924; Кумыкин Н.Н. Законодательствование в условиях пролетарской демократии // Советское государство. 1935. № 3. С. 34-42.; Курский Д. И. Избранные статьи и речи. М, 1958; Ларин Ю. У колыбели // Народное хозяйство. 1918. № 11.; Лацис М. Товарищ Дзержинский и ВЧК // Пролетарская революция. 1926. № 9; Месяцев П.А. Аграрная политика в России. М., 1924; Милютин В.П. История экономического развития СССР. 1917-1927. М., 1928; Орлов Н.А. Продовольственная работа Советской власти. М., 1918; Осинский В.В. Из первых дней Высшего Совета Народного Хозяйства //Народное хозяйство. 1918. № 11; Осинский В.В. Государственное регулирование крестьянского хозяйства. М., 1920; Осинский В.В. Наши задачи строительства Советской республики // Власть Советов. 1919. № 2. С. 8.; Осинский В.В. Строительство социализма. М.,1918; Пашуканис Е.Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. М., 1980; Петровский Г.И. Инструкторы и дело инструктирования // Власть Советов. 1919, № 2; Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996; Рейснер М.А. Нужна ли вера в бога? М., 1923; Рейснер М.А. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. М.; Л., 1925; Свердлов Я.М. Избранные произведения. М., 1959; Свидерский А.И. Накануне «Великой кампании» // Экономическая жизнь. 1920. № 288; Смилга И. Строительство армии. М., 1919; Стучка П.И. Избранные произведения по марксистко-ленинской теории права. Рига. 1964. Устинов А.М. Новое направление аграрной политики партии коммунистов-большевиков // О земле и крестьянстве. Сб. ст. М., 1919; Фрумкин М.И. (Германов Л.) Товарообмен, кооперация и торговля. М., 1921; Эстрин А.Я. Уголовное право СССР и РСФСР. М., 1927; Ярославский Е.М. Строительство Красной армии. Сб. ст. М., 1919.

[21] См. напр.: Как ломали нэп: стенограммы пленумов ЦК ВКП(б) 1928–1929 гг. В 5-ти томах / Ред. кол. В.П. Данилов и др. – М.: Междунар. фонд «Демократия»: Материк, 2000; Стенограммы заседаний Политбюро ЦК РКП (б) – ВКП(б). 1923-1938. В 3-х тт. / Под ред. А.Ю. Ватлина и др. – М.: РОССПЭН, 2007; Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. 1927-1939. Документы и материалы. В 5-ти тт / Под ред. В. Данилова, Р. Маннинг, Л. Виолы. – М.: РОССПЭН, 1999-2006

органов государства – съезда Советов, ВЦИК и СНК в условиях многопартийности. Второй этап (1918-1920 г. г.) связан с периодом, известным как гражданская война. Однако для изучаемой проблемы важны изменения, которые происходят в законотворческой деятельности: всероссийские съезды стали играть роль органа, при помощи которых правящая партия могла выявить настроения трудящихся, прежде всего крестьян. Наряду с этим происходит усиление законотворчества постоянно действующих органов – СНК и Президиума ВЦИК, получившего именно на этом этапе законодательные полномочия. Третий этап (1921-1922 г. г.) – это период создания и правового оформления СССР, характеризуется тем, что основная тяжесть законотворческой работы практически общесоюзного масштаба легла на российские законодательные органы. В это время в полной мере заработал законодательный механизм, созданный в предыдущем периоде. Четвертый период (1923-1929 г. г.) – период «расцвета» законотворческой деятельности изучаемой системы высших органов в СССР когда происходит «специализация» этих органов. Съезды Советов СССР были в значительной степени декоративными представительными учреждениями, принимающими незначительное число законов. Зато значимую роль в законотворчестве стал играть ЦИК СССР, при котором действовали комиссии по разработке законопроектов. Одновременно потребность в принятии законов, необходимых для регулирования экономических отношений, а также совершенствования управления, расширила законотворческую деятельность Президиума ЦИК СССР и СНК, работавших в единой связке. Пятый период (1930-1936 г. г.) характеризуется принципиальными изменениями в законотворческой деятельности – непосредственным участием партийных структур в законодательном процессе, отходом СНК от законотворчества, когда народное хозяйство страны потребовало активного участия правительства в управлении.

2. Особенностью законотворческой деятельности в период с ноября 1917 г. по июль 1918 г. в Советской России было то, что высшие органы власти действовали в условиях реальной, а не номинальной многопартийности. Союз большевиков с левыми эсерами позволил создать многопартийные законодательные органы – съезд Советов, ВЦИК и СНК. Велась серьезная работа во фракциях партий в высших законодательных органах. Различие точек зрения двух правящих партий – большевиков и левых эсеров – оказывало сильное влияние на законотворчество. При анализе обсуждений законопроектов выявлено распределение сфер интересов большевиков и левых эсеров. Всероссийские съезды, ВЦИК и СНК (до марта 1918 года) учитывали мнения не только партии левых эсеров, с которыми боль-

шевики создали блок, но и представителей других партий. Большевики понимали, что даже незначительные по численности партийные фракции ВЦИК представляют интересы нескольких десятков (если не сотен) тысяч избирателей.

3. В период гражданской войны Всероссийские съезды Советов начинают играть роль органа, при помощи которого правящая партия большевиков могла выявить настроения трудящихся, прежде всего крестьянства. Эта практика, тем не менее, не всегда давала объективную картину, поскольку избирательное право не позволяло всем слоям российского общества представить на них свои интересы. Поскольку большинство делегатов являлись коммунистами – работниками с мест, которые занимали должности в советских и партийных органах союзных республик, через съезды обеспечивалась «обратная связь» между законодателем и местными органами государственной власти в лице его представителей. Преобладание на съездах делегатов от правящей партии, в то время как в обществе ее члены не находились в большинстве, избирательное право не обеспечивавшее возможности в полной мере отразить настроения избирателей, не способствовали активному влиянию беспартийных трудящихся на законотворческий процесс. Тем не менее, их участие в работе съездов Советов СССР и республиканских Съездов Советов обеспечивало возможность выяснить настроения в массах. Данное обстоятельство тем более важно, если учесть, что в изучаемый период еще не было развитых средств массовой информации, при помощи которых верховная власть могла бы эффективно воздействовать на общественные настроения.

4. Представительные органы, такие как Всероссийские съезды Советов и ВЦИК, должны были принимать законодательные акты, привлекающие население на сторону большевиков. В то же время в законотворческой деятельности высших органов советского государства в 1919-1920 г. г. проявляются следующие особенности: Президиум ВЦИК стал нередко утверждать проекты законов, не представляя их на утверждение ВЦИК, что и было закреплено в законодательстве. СНК также принимал и от своего имени издавал непопулярные декреты. Таким образом, политика «военного коммунизма» проводилась актами Президиума ВЦИК и СНК, без участия депутатов с мест, подавляющее большинство которых составляли крестьяне. В отличие от общепринятой точки зрения о том, что съезды Советов и ВЦИК с момента своего создания играли декоративную роль, послушно исполняли волю партии большевиков. Это было далеко не так. Подтверждением самостоятельности съездов Советов и ЦИК в 1917-1920 г. г. служат стенограммы их заседаний, которые показывают, как происходило обсуждение проектов законов. О самостоятельности представи-

тельных органов свидетельствует и особая роль Президиума ЦИК в законотворчестве в период гражданской войны. К ег помощи приходилось прибегать в случаях, когда не было полной уверенности, что непопулярному законопроекту удастся успешно пройти обсуждение в высших представительных органах.

5. В 1921 году впервые в законотворческом процессе высших советских органов отмечено серьезное вмешательство со стороны партии большевиков. Это вмешательство было осуществлено высшим партийным органом – X съездом ВКП (б), и связано с чрезвычайной ситуацией, вызванной кризисом социально-экономических отношений, приведшей к угрозе возобновления гражданской войны. Это вмешательство положило начало снижению роли Всероссийских съездов Советов как верховных законодательных органов, сохранилась лишь их представительная функция.

6. Система высших законодательных органов СССР была практически скопирована с той, что сложилась в Советской России в первые годы после революции, но законотворческий механизм в СССР был новым. Законотворческий процесс был усовершенствован: законопроекты готовились в специальных комиссиях, обсуждались и предварительно принимались в СНК СССР, затем направлялись на утверждение ЦИК СССР или его Президиума в промежутках между сессиями ЦИК.

7. После образования СССР началась масштабная работа по созданию общесоюзного законодательства, в ходе которой выявилась одна из серьезных проблем советского законотворчества – сложность согласования интересов Союза и союзных республик в федеративном государстве. III сессия ЦИК I созыва 12 ноября 1923 года во исполнение пунктов «и», «п», «р» и «х» ст. 1 Конституции СССР вынесла постановление «о разработке основ по судоустройству и судопроизводству, основ уголовного и гражданского права Союза ССР, основных законов о труде СССР, общих начал землеустройства и землепользования СССР, общих начал в области народного просвещения, а также основного законодательства в области союзного гражданства и законодательства в отношении иностранцев».[22] В 1920-е годы ЦИК СССР принял следующие акты: Положение о союзном гражданстве, Основы судоустройства Союза ССР и союзных республик, Основные начала уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, Положение о воинских преступлениях и Общие начала землепользования и землеустройства. Следовательно, удалось разработать и принять не все

[22] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 16. Д. 5. Л. 21.

акты общесоюзного законодательства, которые планировались. В 1924 году в ЦИК СССР столкнулись две позиции: первая – сторонников децентрализации законодательства и регулирования на уровне союзной республики и вторая – приверженцев большего обобщения законодательства на общесоюзном уровне. Децентрализацию законодательства поддерживал Президиум ЦИК, конституционная комиссия, созданная ЦИК СССР, палаты ЦИК – особенно Совет Национальностей. Вторую позицию старался проводить Союзный Совнарком, который по мере возможностей пытался доработать проекты Основ общесоюзного законодательства. Однако преодолеть мощное сопротивление товарищей с мест на заседаниях ЦИК СССР представителям центра не удалось. Основы союзного законодательства, принятые в ЦИК СССР в 1920-е годы имели компромиссный характер.

8. В связи с проведением коллективизации и индустриализации в первой половине 1930-х годов произошли изменения в законодательной деятельности в СССР. Хотя порядок законодательной деятельности в СССР в это время формально оставался таким же, как в 1920-е годы, серьезно изменилась роль Союзного Совнаркома. Этот орган практически перестал заниматься законотворчеством, переключившись на исполнительную и распорядительную функции. Многие законопроекты в это время были подготовлены при активном и непосредственном участии партийных органов, что нарушало установленный порядок законодательной работы. Одной из главных причин такого изменения в деятельности органов Советской власти и повышения роли партийных органов являлось то, что система высших государственных органов, созданная при Ленине, устарела, перестала быть эффективной для решения грандиозных задач, стоящих перед государством, в том числе и в сфере законодательства. Можно считать, что устаревание изучаемой системы, ее несоответствие требованиям времени явились существенной причиной создания Конституции СССР 1936 года, в которой закреплялась иная конструкция высших органов власти, в которой единственным высшим законодательным органом становился Верховный Совет СССР.

9. В силу порядка формирования и характера деятельности именно Центральный Исполнительный Комитет обсуждал и принимал основные законодательные акты советского государства.[23] Архивные документы дают возможность восстановить порядок законодательной деятельности сессии ЦИК. Подготовка законопроектов велась в отраслевых наркоматах, которые занимались этой работой по заданиям СНК, а также по своей инициа-

[23] В 1922-1923 г. г. во ВЦИК были приняты кодексы: Уголовный кодекс, Кодекс законов о труде, Земельный кодекс, Гражданский кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданско-процессуальный и Лесной кодекс, в 1920-е годы ЦИК СССР принял основы союзного законодательства.

тиве. Кроме того, над проектами в Советской России работали Малый Совнарком и Наркомат юстиции, а в Союзе СССР – специальные комиссии: Комиссия законодательных предположений при СНК, Подготовительная комиссия при СНК, комиссии Президиума ЦИК и временные комиссии СНК. На сессии ЦИК СССР (или ВЦИК) заслушивался доклад по представляемому проекту, затем следовали прения. После прений создавалась комиссия, в которую включали самых активных участников прений для окончательного редактирования проекта. В конце работы сессии председатель комиссии докладывал членам ЦИК о внесенных поправках и изменениях, которые голосовались либо каждая в отдельности, либо проводилось общее голосование за проект. После чего давалось задание Президиуму ЦИК окончательно отредактировать закон и опубликовать его. Такой порядок в целом совпадал с порядком рассмотрения и принятия законов в любом парламенте, в том числе и в Государственной Думе Российской Империи. Сопоставление советских и партийных документов показывает, что ЦИК СССР в отличие от ВЦИК, не может быть охарактеризован как самостоятельный законотворческий орган, так как он работал, как правило, на основе уже принятых партией большевиков решений, но надо подчеркнуть, что отдельные независимые обсуждения в ЦИК СССР все же проводились.

10. Президиум ЦИК имел значительные законодательные полномочия, хоть и представлял собой лишь коллегию, состоявшую из 21 человека (по Конституции СССР 1924 г.). Изучение практики законодательной деятельности Президиума позволило установить, что он мог утвердить законодательный акт в отсутствие подавляющего числа членов. Известны случаи, когда правовой акт принимался в присутствие всего лишь трех членов Президиума. Президиум вносил в представленные Совнаркомом проекты изменения и дополнения, т.е. действовал как полноправный участник законодательного процесса. На основании протоколов и Совнаркома СССР, и Президиума ЦИК СССР, видно, что пик законодательной активности Президиума ЦИК СССР приходится на 1927 – 1928 г. г. Если в 1923-1926 годах Президиум в большинстве случаев утверждал проекты СНК Союза ССР без каких-либо изменений, то в этот период законодательная деятельность Президиума ЦИК активизируется. В то же время активизируется и роль ВКП (б). Именно в 1927-1928 годах руководящую роль в деятельности Президиума ЦИК стала играть фракция ВКП (б) Президиума, которая в случае необходимости обсуждала некоторые важные вопросы в отсутствие беспартийных. Фракция обсуждала только важнейшие из вопросов, поступавших

на рассмотрение Президиума ЦИК СССР, причем партийная фракция в Президиуме практически совпадала с составом данного органа.

11. СНК РСФСР приобрел право принятия законодательных актов 4 ноября 1917 года по решению ВЦИК. Во время председательства В.И. Ленина СНК издавал акты от своего имени, что обусловливалось высоким авторитетом вождя среди трудящегося населения. В 1923-1929 годах большинство правовых актов, как и прежде, разрабатывалось в СНК СССР, и затем без каких-либо изменений принималось в Президиуме ЦИК. Роль СНК в законотворческой деятельности была несколько гипертрофирована для правительства социалистического государства. О чрезмерной перегруженности союзного Совнаркома в 1920-е годы законопроектной работой в ущерб управленческой функции свидетельствуют материалы описи 1а фонда СНК в ГАРФ. Однако по мере становления социалистического сектора экономики характер деятельности Совнаркома меняется. В первой половине 1930-х годов СНК СССР во главе с В.М. Молотовым переключился на управленческую деятельность и практически законотворчеством уже не занимался.

12. Роль ВКП (б) в законотворческом процессе с 1917 по 1936 год менялась. В первые месяцы после Октябрьской революции большевики были одной из двух правящих партий, начиная с июля 1918 года, она участвовала в управлении государством в качестве единственной правящей партии и постепенно усиливала свое влияние на советские органы. В законотворчестве это выражалось в проведении в жизнь программных положений вначале двух, затем – одной партии. Однако эти решения всегда проводились через государственные структуры, как это происходит в любом государстве, в котором имеются политические партии и парламенты. Документы показывают, что распространенное мнение о том, что ЦК РСДРП (б) – РКП (б) – ВКП (б) и Политбюро ЦК с самого начала непосредственно руководили деятельностью законодательных органов и участвовали в законотворчестве, не соответствует действительности. В первые годы Советской власти ЦК и Политбюро определяли общее направление политики и не подменяли законодателя. Начало изменениям во взаимоотношениях партийных и высших советских органов, как уже отмечалось, было положено принятием решения по вопросу о замене продразверстки продналогом, поскольку это решение было разработано партией во главе с В.И. Лениным и принято сначала на X партийном съезде, а затем без изменений подтверждено ВЦИК. В дальнейшем роль высших партийных органов только возрастала.

13. Законотворчество в РСФСР и СССР оказало сильное влияние на развитие юридической мысли в стране, особенно заметно это проявилось в период проведения кодификации в РСФСР в начале 1920-х годов. Расцвет юридической мысли подтверждается большим количеством научных работ и статей по проблемам права в 1920-е годы, что видно по большому числу юридических журналов, книг и брошюр того времени. Справедливо утверждать, что подъем юридической мысли в 1920-е годы создал теоретико-методологическую и идейную основу для законотворчества.

14. В период работы изучаемой системы высших органов были созданы законодательные техники разработки и принятия нормативно-правовых актов. Как особенные можно выделить процесс создания конституций и процесс принятия кодексов. За период с 1917 года по 1936 год было принято три конституции. И надо заметить, что процедуры их принятия были в основном схожие. Сначала вопрос о необходимости принятия новой конституции ставился в верховном законодательном органе – съезде Советов, затем ЦИК создавал специальную конституционную комиссию, на заключительном этапе съезд принимал конституцию. Однако были и различия при создании Конституций 1918, 1924 и 1936 годов. В частности, составы конституционных комиссий зависели от сложившейся политической ситуации. Так, в 1918 году в состав конституционной комиссии входили представители разных партий, в 1923 году – представители союзных республик, а в 1935 году в нее были включены крупнейшие деятели коммунистической партии: Сталин, Молотов, Чубарь, Бухарин, Радек, Вышинский, Акулов, Жданов, Каганович, Ворошилов, Литвинов. Отмечая, сходство процедур при работе над созданием конституций, надо отметить, что в 1935-1936 годах эта процедура была усовершенствована: она была дополнена всенародным обсуждением проекта, которое было не формальным, а было учтено в законодательной работе.

Проекты кодексов разрабатывались соответствующими наркоматами. Наиболее заметную роль среди наркоматов при создании проектов советских кодексов играл Наркомат юстиции РСФСР – без участия его представителей не обходилось создание ни одного кодекса. Одним из этапов при разработке проектов кодексов можно считать обсуждение общественностью. Так, разработанный НКЮ проект УК РСФСР обсуждался на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в январе 1922 года. Следующим этапом законодательного процесса при проведении кодификационных работ периода нэпа было обсуждение и утверждение кодексов в СНК РСФСР. Заключительным и важнейшим этапом при принятии кодексов было утверждение их во ВЦИК. Этот этап распадается на следующие стадии: об-

суждение проектов кодексов во ВЦИК; доработка проекта в комиссиях ВЦИК; утверждение кодексов во ВЦИК; окончательное редактирование их в Президиуме ВЦИК.

15. Особую роль в законотворчестве сыграли Комиссия законодательных предположений и Кодификационная комиссия, созданные при СНК СССР, которые проводили работу по повышению качества законов, так как в этих структурах было значительное число сотрудников – юристов «старой школы», т.е. специалистов, получивших юридическое образование в дореволюционной России. Но деятельность этих законопроектных комиссий не согласовывалась с планами политического руководства страны, что в итоге привело к их упразднению.

Апробация результатов диссертационного исследования

По теме диссертации опубликовано 2 монографии, 18 статей в ведущих научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ для публикации основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени доктора наук, 21 статья в других научных изданиях, были сделаны научные доклады, представленные на научно-практических конференциях, в том числе:

1. Становление трудового права в Советской России в период Гражданской войны (1918- 1920 г. г.) // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 9. Т. 3. С. 110-115.

2. Создание Основ общесоюзного законодательства в СССР в 1924 году / Современные проблемы гуманитарных и естественных наук. Материалы XVII научно-практической конференции. 25-26 декабря 2013 г. М., 2013. С. 305-311.

3. Создание высших органов власти ЯАССР / Республика Саха (Якутия): от автономии до современной государственности. Материалы научной конференции. Якутск, 2003. С. 140-145.

4. Организация законодательной деятельности в Советской России в 1917-1921 годах // Государство и право в XX веке. К 90-летию Октябрьской революции. Материалы III Международной конференции Российского историко-правового общества. М., 2012. С. 80-81.

5. Выборность и представительство интересов в парламенте – высшем законодательном органе государства / Законодательная (представительная) власть: история и современность. Материалы республиканской научно-практической конференции, посвященной 100 Государственной Думы России. Якутск, 2006. С. 90-100.

Данные, полученные в ходе написания диссертации и результаты исследования, были обсуждены на кафедре истории государства и права Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

На основе материалов диссертации были подготовлены лекции, прочитанные на курсах для студентов юристов-специалистов, бакалавров и аспирантов Московского гуманитарного университета в 2010-2015 годах. Материал диссертации использовался в лекционных курсах: «Теория государства и права», «История отечественного государства и права», «Сравнительное правоведение», «История политических и правовых учений», «Философия права», «Законодательная техника», «Форма государства», «История методологии юридической науки», «Конституционное право, муниципальное право, конституционный судебный процесс. Представительная власть».

Структура диссертации

Диссертация состоит из введения, шести глав, разделенных на параграфы; заключения, списка использованной литературы и источников.

Глава 1. Организация и законотворческая деятельность высших органов Советской власти Всероссийских съездов Советов, ВЦИК и СНК РСФСР в условиях многопартийности

1.1. Организация и законодательная деятельность Всероссийских съездов Советов и ВЦИК (ноябрь 1917 – июль 1918 года)

Съездом Советов, юридически оформившим создание советского государства, стал II Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов. Делегатами II Всероссийского съезда Советов были избраны представители различных социалистических партий, но после открытия первого пленарного заседания меньшевики, эсеры и бундовцы покинули съезд, отказавшись признать правомерность вооруженных действий по захвату власти со стороны РСДРП(б). Однако, съезд, даже после ухода этих партий, благодаря организационной и агитационной деятельности большевиков в период его подготовки, не утратил кворума. Вместе с большевиками на съезде осталась часть партии эсеров – левые эсеры. [24] II Всероссийский съезд Советов принял законы, имевшие выдающееся историческое значение – это Декрет «О мире» и Декрет «О земле». Оба декрета были созданы В.И. Лениным[25] и лично провозглашены им на II съезде. Не будет преувеличением сказать, что эти правовые акты помогли обеспечить массовую поддержку новой власти, установившейся в стране после вооруженного восстания 25 октября 1917 года. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что, несмотря на то, что «захват государственной власти в России большевиками первоначально не произвел большого впечатления на русское общество», и на то, что «это событие, которое впоследствии назовут «эпохальным» и которому присвоят титул «Великой Октябрьской социалистической революции», свершилось как-то по-будничному»,[26]

[24] Официально партия левых социалистов-революционеров была провозглашена на I партийном съезде 19 ноября 1917 года. См. напр.: Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. Т.1. М. 2000.
[25] См. например: Ленинский декрет «О земле» и современность / Отв. ред. Г.А. Аксененок, В.М. Чхиквадзе. М, 1970. С. 31.
[26] Томсинов В.А. Российские правоведы XVIII – XX веков: очерки жизни и творчества. Т.2. М., 2007. С. 551.

уже в течение последующих месяцев и даже дней после II Всероссийского съезда Советов идеи, провозглашенные в первых декретах Советской власти, захватили все российское общество и привели к грандиозным общественным преобразованиям.

По вопросу организации власти на II съезде был принят декрет «Об образовании Рабочего и крестьянского правительства».[27] Вплоть до созыва Учредительного собрания для управления страной образовывалось Временное рабочее и крестьянское правительство – Совет Народных Комиссаров, состоявшее только из большевиков. Контроль за его деятельностью возлагался на съезд Советов и его Центральный Исполнительный Комитет. Для создания однопартийного правительства на II съезде Советов была веская причина: только авторитет Ленина мог обеспечить дисциплину в тех условиях, в которых должно было действовать новое Советское правительство.

27 октября 1917 года состоялось первое заседание Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета II созыва. За два месяца – с 27 октября по 29 декабря 1917 года этот орган проделал довольно значительную законодательную работу.

После победы Октябрьского вооруженного восстания другие социалистические политические партии стали претендовать на право управления страной. В ответ на это большевики 1 ноября 1917 года на заседании ВЦИК предложили резолюцию о том, что соглашение может быть достигнуто только на условиях признания программы Советского правительства, как она выражена в декретах «О земле», «О мире» и в законопроекте «О рабочем контроле», а II Всероссийский съезд Советов должен быть признан единственным источником власти.[28]

Меньшевики ту же заявили, что большевики не желают идти навстречу соглашению и что «ответственность за продолжение гражданской войны падает на партию большевиков».[29] Сделав такое заявление, фракция объединенных социал-демократов объявила о своем выходе из состава ЦИК. Левые эсеры предложили резолюцию о признании большевистских условий категоричными и формально непримиримыми. Результаты голосования по вопросу об условиях соглашения с другими партиями были следующими: за резолюцию большевиков было подано 38 голосов, за резолюцию левых эсеров – 29 голосов.[30]

---

[27] Декреты Советской власти. Т.1. С. 20.
[28] См.: Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов II созыва. М., 1919. С. 12.
[29] Там же. С. 12.
[30] Там же. С. 15.

В результате проведенных переговоров по поводу условий соглашения с другими партиями создать однородное социалистическое правительство не удалось. Союзниками большевиков во власти в этот период стали только левые эсеры. Несмотря на то, что условия, предложенные большевиками, были категоричными и формальными, следует согласиться с мнением В.А. Клеандровой, что «история нашего государства свидетельствует о том, что большевики в принципе не отвергали сотрудничества с другими политическими партиями, но оно было возможно на основе признания диктатуры пролетариата, завоеваний социалистической революции».[31]

4 ноября 1917 года состоялось заседание ВЦИК, на котором были приняты решения, оказавшие непосредственное влияние на организацию законодательной деятельности. Первым в повестке заседания стоял вопрос об утверждении декрета СНК «О печати». Этот декрет стал первым декретом Совета Народных Комиссаров, принятым им самостоятельно в первый же день работы, 27 октября 1917 года. Данным декретом запрещались все контрреволюционные органы прессы, к которым были отнесены газеты, призывающие к открытому сопротивлению или неповиновению Рабочему и Крестьянскому правительству. Поскольку запрет на свободу печати вызвал в обществе возмущение, то эта проблема была рассмотрена во ВЦИК. Ю. Ларин, бывший меньшевик, перешедший на сторону большевиков незадолго до Октябрьской революции и занимавший пост заведующего отделом законодательных предположений, предложил отменить декрет «О печати». В.А. Аванесов от имени фракции большевиков предложил резолюцию, в которой утверждалось, что закрытие мелкобуржуазной и буржуазной печати является первостепенной и необходимой мерой для установления нового строя. Левые эсеры напротив считали, что без свободы печати невозможно освободиться от уз капитализма. На голосование были поставлены две резолюции – Ларина и Аванесова. За предложение Ларина высказались 22, против – 31, за резолюцию большевиков: за – 34, против – 24 и 1 – воздержался. ВЦИК большинством голосов утвердил декрет СНК «О печати». Причем в обоих случаях голосование показало, что победила точка зрения большевистской партии. Таким образом, запретив контрреволюционные газеты, большевики с первых дней после завоевания власти стали добиваться идеологического превосходства над политическими противниками.

Спор, возникший во ВЦИК во время утверждения декрета «О печати», затрагивал более сложную проблему – проблему законодательных полномочий СНК. Поэтому на за-

[31] Клеандрова В. М. Организация и формы деятельности ВЦИК. 1917-1924 г. г. М., 1968. С. 20.

седании 4 ноября рассматривался запрос левых эсеров, в котором содержалось два вопроса: «1. На каком основании проекты декретов и иных актов не представляются на рассмотрение ЦИК. 2. Намерено ли правительство отказаться от произвольно установленного ими совершенно недопустимого порядка – декретирования законов».[32] Отвечая на этот запрос, Ленин обратил внимание на то, что «новая власть не могла считаться со всеми рогатками, которые могли ей встать на пути при точном соблюдении всех формальностей».[33] Против произвольного присвоения законодательных полномочий Советом Народных Комиссаров на заседании ВЦИК 4 ноября 1917 года выступили левые эсеры А.Л. Колегаев, П.П. Прошьян, В.А. Карелин. Например, Колегаев указывал, что «келейное и автократическое декретирование законов приводит сплошь и рядом к весьма печальным недоразумениям. Новые законы хромают не только с внешней стороны, но сплошь и рядом противоречат друг другу по духу».[34]

От большевиков с ответным словом выступил Л.Д. Троцкий. Он выразил отношение к представительным учреждениям следующим образом: «Наш советский парламент тем и отличается от обычного парламента, что у нас нет представителей разных, враждебных друг другу классов. Наша власть есть власть классов трудящихся и угнетенных, и вся обычная парламентская механика была бы неуместна и никчемна у нас».[35]

Итак, в результате голосования по запросу левых эсеров 4 ноября 1917 года ВЦИК дал СНК санкцию на законотворчество. Провести свою резолюцию большевикам удалось в сложной борьбе: «за» проголосовало – 29, «против» – 23 и 2 воздержались.[36] Примечательно, то, что исход этой борьбы решил лишь незначительный перевес голосов.

В.И. Ленин в конце заседания 4 ноября 1917 года подвел итог обсуждению: «Декретировать революцию мы не можем, но способствовать ей можем и мы. Обмен продуктов обрабатывающей промышленности на хлеб, строгий контроль и учет производства – вот начало социализма. Только тот переборет и удержит власть, кто верит в народ, кто окунется в рудник живого народного творчества».[37] Из этого высказывания Ленина вытекает, во-первых, что недостаточно лишь принять закон, необходимо, чтобы этот закон применялся,

---

[32] Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих Солдатских и крестьянских депутатов II созыва. М., 1919. С. 28.
[33] Там же. С. 29.
[34] Там же. С. 29.
[35] Там же. С. 30-31.
[36] Там же. С. 32.
[37] Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих Солдатских и крестьянских депутатов II созыва. М., 1919. С. 33.

во-вторых, что издание декретов – это средство для того, чтобы способствовать достижению целей социалистической революции, в-третьих, что нельзя декретировать то, что было бы совершенно оторвано от жизни и не отвечало бы потребностям общества. Таким образом, Ленин обращал внимание своих оппонентов – левых эсеров на то, что не следует переоценивать значение законотворчества, так как не меньшее значение имеют правосознание и правоприменение.

17 ноября 1917 года по предложению Я.М. Свердлова ВЦИК принял Наказ о взаимоотношениях ВЦИК и СНК[38], в котором было закреплено, что Совет Народных Комиссаров целиком ответственен перед Центральным Исполнительным Комитетом, а все законодательные акты, а равно и распоряжения крупного общеполитического значения, представляются на рассмотрение ЦИК. Принятие Наказа произошло в результате переговоров между двумя правящими социалистическими партиями – большевиками и левыми эсерами. На этом же заседании фракция левых эсеров выразила желание войти в состав Совнаркома.

19 ноября 1917 года произошло знаменательное событие – объединение ВЦИК и ЦИК Крестьянских депутатов. В результате существенно изменилось соотношение политических сил в представительном органе. Чрезвычайный съезд Советов крестьянских депутатов избрал ЦИК в составе 82 левых эсеров, 15 большевиков, 6 беспартийных, 3 максималистов, 1 анархиста и 1 от группы «Новая жизнь». Все 108 вошли в состав ВЦИК. Таким образом, на 19 ноября списочный состав ВЦИК выглядел следующим образом: 113 левых эсеров, 92 большевика 7 социал-демократов – интернационалистов, 4 эсера-максималиста, 3 украинских социалиста, 1 анархист, 7 прочих. Стоит обратить внимание на то, что до объединения в ВЦИК насчитывалось всего 118 человек, из них 77 были большевиками и 31 левыми эсерами.[39] Следовательно, после объединения самой многочисленной фракцией в ВЦИК становилась фракция левых эсеров и они представляли политическую силу, с которой приходилось в то время считаться.[40] Это прекрасно понимали большевики, тем более что в союзе с левыми эсерами большевики одерживали победу над правыми эсерами на крестьянском съезде Советов, что обеспечивало им поддержку крестьянства. Так, на II

---

[38] См.: Декреты Советской власти. Т.1. М., 1957. С. 102.

[39] Данные приводятся по: Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. М., 1987. С. 126; Разгон А.И. ВЦИК Советов в первые месяцы диктатуры пролетариата. М., 1977. С. 30-31, 34.

[40] Естественно, что большевики не могли примириться с такой ситуацией, когда большинство во ВЦИК принадлежало левым эсерам, поэтому они стали пополнять Центральный Исполнительный Комитет делегатами от армии, флота и профсоюзов. И к январю 1918 года состав ВЦИК включал: 182 большевика, 111 левых эсеров, 13 с.д.- интернационалистов, 4 максималистов, 4 украинских социалистов, 2 правых эсеров, 1 меньшевика, 1 анархиста, 1 народного социалиста и 6 беспартийных. См.: Разгон А,И. Указ. соч. С. 35-37.

съезде крестьянских депутатов, который открылся 26 ноября 1917 года, из 789 делегатов 91 были большевиками, 350 левыми эсерами, а 307 правыми эсерами.[41] II съезд Советов крестьянских депутатов принял «Воззвание», которое было предложено Лениным. В нем правые эсеры характеризуются как «раскольники и изменники всем учениям и программам социалистов – революционеров, как перебежчики в лагерь врагов революции». Левые эсеры названы «верными хранителями учения, программы, и требования социалистов-революционеров, партией, которая осталась верна интересам трудящегося крестьянства».[42] Заслугой левых эсеров было то, что они не позволили правым эсерам сорвать крестьянский съезд. Об этом пишет Е.Н. Городецкий: «Если в советском парламенте левые эсеры позволяли себе выступать в роли оппозиции, то перед лицом крестьянских масс они с той или иной степенью решительности боролись против правых эсеров, не дали им возможности сорвать съезд». Правда, далее он замечает, что «большевики шли на это соглашение с крестьянским съездом, не поступаясь ни единым пунктом своей программы».[43] Данное замечание не соответствует действительности, так как большевики к тому времени согласились с главным пунктом программы эсеров – социализацией земли – в декрете «О земле», провозглашенном на II Всероссийском съезде Советов. Кстати, мысль о том, что большевики не поступились ни одним пунктом своей программы, высказывалась и другими советскими учеными. Например, В.М. Клеандрова писала: «Партия большевиков шла на заключение блока с левыми эсерами для того, чтобы привлечь на сторону рабочего класса те слои крестьян, которые находились еще под влиянием левых эсеров. Но при этом партия большевиков *не отступала ни в одном из принципиальных вопросов своих программных установок*».[44] (выделено мной – О. М.).

Учитывая, что в литературе мнение о том, что в начальный период истории советского государства большевики занимали безраздельно господствующее положение, является довольно распространенным, в качестве одной из основных задач настоящего исследования ставилось изучение влияния партии левых эсеров и их программы на законодательную деятельность Советской власти в период с ноября 1917 по июль 1918 года. Выявление определенного влияния левых эсеров на законотворчество, собственно, является подтвер-

[41] См.: Городецкий Е.Н. Указ. соч. С. 126.
[42] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 152.
[43] Городецкий Е.Н. Указ. соч. С. 118, 121.
[44] Клеандрова В. М. Указ соч. С. 21.

ждением существования в этот промежуток времени многопартийности в высших представительных органах власти на съездах Советов и во ВЦИК.

Главным политическим вопросом в период работы ВЦИК II созыва был вопрос о созыве Учредительного собрания. На заседании ВЦИК 8 ноября 1917 года был рассмотрен вопрос о необходимости своевременного созыва Учредительного собрания. 1 декабря 1917 года В.И. Ленин, выступая во ВЦИК с обоснованием позиции РСДРП(б), заявил: «Нам предлагают созвать Учредительное собрание так, как оно было задумано. Нет, извините! Мы делали переворот для того, чтобы иметь гарантии, что Учредительное собрание не будет использовано против народа, чтобы гарантии эти были в руках Правительства».[45] ВЦИК большинством в 150 голосов против 98 при 3 воздержавшихся принял резолюцию о созыве Учредительного собрания при наличии 400 членов и резолюцию об аресте вождей гражданской войны против революции, направленную против партии кадетов. 21 ноября 1917 года ВЦИК рассмотрел проект декрета «О праве отзыва делегатов». С речью в защиту этого декрета выступил В.И. Ленин. Он обратил внимание на то, что поскольку «народ голосует не за лиц, а за партию, то накануне Учредительного собрания необходимо пересмотреть выборные положения». Если же не сделать этого, то могут произойти неправильные выборы. Отстаивая право отзыва делегатов, он предлагал предоставить право перевыбора Советам, и «тогда переход власти от одной партии к другой будет происходить бескровно».[46] В прениях по этому декрету выступили В.А. Карелин, Д.Б. Рязанов, Г.М. Крамаров и Л.Д. Троцкий. Карелин считал, что «нельзя отметать формальности, которые часто играют большую и почетную роль». Рязанов говорил о том, что он «не верит в демократичность Учредительного собрания, если выборная кампания прошла под знаком бывших правящих партий». Крамаров заявил, что «проект Ленина – военная хитрость. Это обход вопроса – кто будет хозяином земли русской… Проект наталкивает всех на использование права отзыва для еще большего усиления большевиков». В защиту проекта выступил Троцкий, сказав, что «Учредительное собрание должно быть созвано так, чтобы народ хирургически, путем разгона не мог бы прекратить его существование». Главную мысль проекта он выразил словами: «Мы хотим создать для народа возможность легальных выборов».[47] После обсуждения 67 голосами против 59 этот проект декрета был направлен в комиссию в

[45] Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов II созыва. М., 1919. С. 120-121.
[46] Там же. С. 73.
[47] Там же. С. 73-74.

качестве материала со всеми поправками. В 2 часа ночи заседание ВЦИК было продолжено, и декрет «О праве отзыва делегатов» был принят. Таким образом, большевики во главе с В.И. Лениным за полтора месяца до созыва Учредительного собрания предприняли попытку изменить его состав при помощи права отзыва для того, чтобы обеспечить себе большинство. Как известно, этого сделать не удалось. Представляется, что сама по себе идея обеспечить большинство путем перевыборов имела смысл. Во всяком случае, можно утверждать, что большевики пытались использовать право отзыва для мирного решения вопроса о власти, и прибегли к роспуску Учредительного собрания лишь после того, как правовыми средствами эту проблему им решить не удалось.

22 декабря 1917 года вопрос об Учредительном собрании еще раз обсуждался на заседании ВЦИК. В прениях выступили от большевиков Г.Е. Зиновьев, от левых эсеров П.П. Прошьян и от объединенных интернационалистов Н.Н. Суханов. Зиновьев заявил, что «под предлогом созыва Учредительного собрания, под знаменитым лозунгом «Вся власть Учредительному собранию!» кроется лелеемый лозунг «Долой Советы!». В то время как «Советы – великое историческое явление, небывалое в истории» и «порядок ведения выборов в наши Советы – есть идеальнейшая форма всенародных и честных выборов». Следовательно, тяжба между Учредительным собранием и Советами – исторический спор между двумя революциями – революцией буржуазной и революцией социалистической.[48] После выступления Зиновьева была предложена резолюция о созыве III Всероссийского съезда Советов и III Всероссийского съезда крестьянских депутатов, в которой указывалось, что «Центральный Исполнительный Комитет считает необходимым всей организационной силой поддержать левую половину Учредительного собрания против его правой буржуазной и соглашательской половины».[49]

Свое отношение к проблеме Учредительного собрания на заседании ВЦИК 22 декабря высказали и левые эсеры. Прошьян, отметив, что их партия стояла до последнего дня на защите Учредительного собрания как института народного представительства, заявил, что «Учредительное собрание не будет укреплять почву для дальнейшего развития социалистической революции, оно не поставит своей задачей проведение социалистических начал в жизнь».[50] Суханов попытался обосновать, почему созыв Учредительного собрания

[48] Там же. С. 175-176.
[49] Декреты Советской власти. Т.1. М., 1957. С. 278.
[50] Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов II созыва. М., 1919. С. 178.

для новой власти теперь не актуален: Учредительное собрание не должно быть вовсе созвано, если переживаемые события по сущности своей есть социалистическая революция. Он также напомнил членам ВЦИК слова Ленина о том, что «нам не нужен буржуазный парламентаризм, вся власть должна принадлежать Советам». Эти слова вызвали на заседании ВЦИК 22 декабря 1917 года громкие аплодисменты. Таким образом, с 22 декабря ВЦИК под руководством партии большевиков взял курс на борьбу с правой частью Учредительного собрания, противопоставил лозунгу «Вся власть Учредительному собранию!» лозунг «Вся власть Советам!».

Анализ правовых актов, касавшихся организации власти сразу после Октября, показывает, что убеждение в том, что Учредительное собрание есть не что иное, как буржуазный парламент, сформировалось у правящих партий – большевиков и левых эсеров не сразу, а по мере осознания того, что на основе всеобщего избирательного закона им не удается обеспечить себе необходимое большинство в этом представительном органе. Это доказывается также и тем, что в ноябре 1917 года В.И. Ленин, а с ним партия бои льшевиков попытались при помощи права отзыва делегатов изменить состав Учредительного собрания и обеспечить тем самым себе поддержку в лице этого органа. Когда этого не произошло, в том числе возможно из-за недостатка времени, так как до созыва Учредительного собрания оставалось чуть больше месяца, большевики твердо встали на защиту Советов как органов, созданных в ходе революции.[51]

Представляется, что история с созывом и роспуском Учредительного собрания имела одно весьма негативное последствие. Вместе с роспуском Учредительного собрания в Советской России на свалку истории постарались выбросить идею не только буржуазного парламентаризма, но и парламентаризма вообще, а, следовательно, и идею разделения властей. Термин «парламент» стал стойко ассоциироваться со словом «буржуазный». Характерным примером такого отношения может послужить, например, следующее мнение Е.Н. Городецкого: «Апологеты парламентской обструкции, левые эсеры всячески тормозили творческую деятельность Совнаркома. Они требовали предварительного обсуждения всех

[51] Г.З. Иоффе пишет: «В целом исход выборов оказался явно «небольшевистским». Большевики получили 24 % голосов, правые партии (кадеты и др.) – 17%, а эсеры, меньшевики и другие демократы – 59%, причем эсеры получили подавляющее большинство более 40 % голосов. Сами большевики (а затем и многие советские историки) объясняли это поражение главным образом тем, что выборы проходили по спискам, составлявшимся еще до победы Октября. Думается, однако, что если бы выборы проходили по избирательным спискам, составленным уже после Октября, большевики все равно не получили бы большинства, хотя количество голосов у них возможно, было бы выше». См.: Иоффе Г.З. Семнадцатый год: Ленин, Керенский Корнилов. М., 1995. С. 211.

декретов во ВЦИК. Они со страхом взирали на революционное законодательство, называя его «эпидемией декретов».[52]

Оценивая законодательную деятельность ВЦИК II созыва, А.И. Разгон утверждает, что «ВЦИК развертывал свою работу много медленнее, чем СНК, громоздкий (количественно и структурно) по сравнению с СНК, многопартийный на первых порах, блокированный мелкобуржуазными партиями и правооппортунистической позицией временного председателя и его сторонников, ВЦИК даже в области законодательной деятельности (которая как будто бы по преимуществу входила в его компетенцию) сделал чрезвычайно мало».[53] С такой оценкой вряд ли можно согласиться. Следует, наоборот, отметить, что за короткий период с 27 октября по 29 декабря 1917 года ВЦИК проделал довольно значительный объем законодательной работы. Если сопоставить количественные показатели работы ВЦИК и СНК, то получается, что СНК работал интенсивнее. Так, СНК за этот же период принял более 80 законодательных актов, а ВЦИК – около 30.[54] Однако при оценке деятельности следует учитывать не только количественные показатели, но и содержание тех актов, которые рассматривались высшими органами власти. Анализ декретов принятых ВЦИК II созыва позволяет утверждать, что Центральный Исполнительный Комитет обсуждал и принимал наиболее важные правовые акты. Причем чаще всего акты направлялись на рассмотрение и утверждение из Совета Народных Комиссаров. Из этого следует, что с первых дней работы выявилось, что важнейшей функцией ВЦИК как представительного органа было обеспечение поддержки курса, который проводился Советским правительством. Именно поэтому решение важнейших вопросов, направлялись на рассмотрение ВЦИК. Большевикам как правящей партии удавалось каждый раз проводить через ВЦИК II созыва свои резолюции. Однако не всякий раз им удавалось добиться поддержки со стороны подавляющего большинства членов ВЦИК. Бывали случаи, когда количество противников того или иного декрета, предложенного на рассмотрение ВЦИК Совнаркомом, было значительным. Например, сразу после победы Октябрьского вооруженного восстания и закрепления его результатов на II Всероссийском съезде Советов, центром борьбы с Советами стала Петроградская городская дума. 16 ноября декретом СНК Дума была распущена. В связи с этим на заседании ВЦИК II созыва 24 ноября левые эсеры поставили вопрос о том, что декрет о роспуске Думы нарушает принципы взаимоотношений между ВЦИК и СНК. В то же время фракция левых эсеров, как и

[52] Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. 1917-1918. М., 1987. С. 115.
[53] Разгон А.И. Указ. соч. С. 182.
[54] Подсчитано по изданию Декреты Советской власти Т.1. М., 1957.

фракция большевиков, считала, что Дума оторвалась от массы избирателей и должна быть переизбрана. Левыми эсерами была предложена резолюция: «1) распустить Петроградскую городскую думу, 2) назначить новые выборы 27 и 28 ноября».[55] Большевики на этом заседании предложили свою резолюцию, состоявшую из четырех пунктов. В пункте 1 указывалось, что «городская дума после октябрьского переворота выступила против явно выраженной воли большинства революционной демократии вообще и большинства населения в частности». Во 2 пункте подчеркивалось, что «при избрании гласных городской думы политический вопрос, в частности вопрос о признании или непризнании советской власти не ставился, а между тем, дума его сама поставила своей политикой». Большевики в своей резолюции также предлагали закрепить, что выборы в Учредительное собрание показали, что состав городской думы совершенно не соответствует настроению населения. Кроме того, они указывали, что декрет СНК о роспуске Думы был принят до издания Наказа о взаимоотношениях между ВЦИК и СНК, поэтому формального нарушения при издании декрета Совнаркомом допущено не было.[56] Результаты голосования получились следующие. За резолюцию левых эсеров сначала было подано 85 голосов, а за резолюцию большевиков – 84. Тогда большевики предложили провести поименное голосование. Повторное голосование позволило получить перевес большевикам: за резолюцию большевиков было 88 голосов, за резолюцию левых эсеров – 85.[57] Обратим внимание на то, что этот случай был единственным за всю деятельность ВЦИК, когда резолюция левых эсеров получила больше голосов, чем большевистская. Правда, преимущество левых эсеров было только в один голос, да и то при повторном поименном голосовании у большевиков прибавилось 4 голоса, которые и обеспечили им победу.

В январе 1918 года состоялся III Всероссийский съезд Советов. На заседании съезда 10 января, выступая с отчетом ВЦИК, Свердлов заявил, что «декреты Совета Народных Комиссаров в такой степени соответствовали политической линии Центрального Исполнительного Комитета, что не может быть никакого различения в этом отношении между деятельностью обоих органов».[58] Вслед за отчетом ВЦИК В.И. Ленин сделал отчетный доклад о работе Совнаркома. Он говорил, что «партия, выражающая истинные стремления и интересы крестьянства, – есть партия левых эсеров», что «нет ни одного социалиста, который не

[55] Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов II созыва. М., 1919. С. 83.
[56] См.: Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов II созыва. М., 1919. С. 85.
[57] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 17. Д. 15. Л. 24 об.
[58] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 2. Д. 11. Л. 16.

признавал бы той очевидной истины, что между социализмом и капитализмом лежит долгий переходный период диктатуры пролетариата», и что «всякий сознательный социалист говорит, что социализм нельзя навязать крестьянству насильно и надо рассчитывать лишь на силу примера и на усвоение крестьянской массой житейской практики…»[59] Таким образом, лидер большевиков ясно выразил мысль о необходимости сотрудничества с левыми эсерами для удержания власти. В связи с этим вряд ли можно согласиться со следующей мыслью Е.Н. Городецкого: «Мелкое крестьянство поддерживало левых эсеров постольку, поскольку они объявили себя сторонниками большевистских лозунгов. Лидеры левых эсеров прекрасно понимали это. И больше всего боялись потерять поддержку крестьянства».[60] В приведенном высказывании верным является то, что левые эсеры боялись потерять поддержку крестьянства, но они боялись ее потерять потому, что они поддерживали большевистские лозунги, а не наоборот.

Таким образом, многопартийный состав съезда Советов означал не только легитимность власти, но и наличие различных точек зрения по важнейшим вопросам. Это не замедлило сказаться, когда 12 января на III съезде Советов обсуждался вопрос об отношении к роспуску Учредительного собрания. По этому вопросу были предложены резолюции от фракции меньшевиков и эсеров, от фракции объединенных социал-демократов интернационалистов и от фракции большевиков. В пункте 6 резолюции меньшевиков и эсеров указывалось: «Насильственным разгоном Учредительного собрания, которое в большинстве своем состояло из социалистов и выразило намерение провести в жизнь революционно-демократические задачи аграрной реформы и заключение немедленного мира, советская власть вбила глубокий клин между большинством крестьянства, стоящим за Учредительное собрание, и рабочими, стоящими за Советы…» А в пункте 5 резолюции фракции объединенных социал-демократов интернационалистов утверждалось, что «уход из Учредительного собрания фракции большевиков и левых эсеров и разгон Учредительного собрания является необоснованным и не вызывался позицией большинства членов Учредительного собрания, которые выражали желание вступить в соглашение с господствующими партиями для образования правительства из представителей социалистических партий».[61] Обе приведенные резолюции были отвергнуты съездом, а принята резолюция большевиков, в которой закреплялось, что «съезд полностью одобряет вся политику Центрального Исполнительного Комитета и Совета

[59] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 2. Д. 11, Л. 18, 22.
[60] Городецкий Е.Н. Указ. соч. С. 115.
[61] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 2. Д. 11. Л. 58, 59.

Народных Комиссаров и выражает им полное доверие».[62] На том же заседании 12 января 1918 года состоялось голосование за Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа – одного из первых конституционных актов Советской России.

Разногласия между правящими партиями – большевиков и левых эсеров – и другими партиями ярко обнаружились на заседании 18 января 1918 года, когда III съездом Советов рассматривался законопроект о социализации земли. Проект закона был представлен народным комиссаром земледелия левым эсером Колегаевым, который подчеркнул, что этот проект явился результатом соглашения между фракциями большевиков и левых эсеров. Он заявил, что соглашение состоялось по всем пунктам, кроме тринадцатого.[63] После того, как основные положения закона были прочитаны, председатель съезда Свердлов предложил принять закон без прений. Против этого предложения возражал А.А. Иоффе, представлявший на съезде партию меньшевиков. Он назвал принятие закона о социализации земли без прений «политикой зажимания рта». В тоже время он признал, что по этому вопросу представители разных партий вряд ли могут переубедить друг друга.[64] Съезд, несмотря на возражения со стороны меньшевиков, принял решение голосовать без прений. Это решение было встречено неодобрением со стороны оппозиционных партий. Например, представитель фракции объединенных социал-демократов Доброницкий говорил, что «когда Учредительное собрание голосовало земельный проект без прений, то оно имело оправдание, оно находилось под угрозой штыка, но когда делаете это вы, то это может быть объяснено только боязнью оппозиции, неуважением к себе как к законодательному собранию».[65] Еще более резко высказался Крамаров, представитель от фракции объединенных интернационалистов: «социал-демократы большевики с легким сердцем пожертвовали своим социал-демократизмом, отказались то защиты рабочего движения. Большевики потеряли невинность, свой демократизм, а левые эсеры потеряли свое понимание государственности, примазались хвостиком к большевикам, и благодаря такому незаконному сожительству получился плод в виде этого земельного мероприятия».[66]

О том, как пришли к соглашению по этому закону большевики и левые эсеры можно узнать из выступления М.А. Спиридоновой на II съезде партии левых эсеров 17 апреля

---

[62] Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 340.
[63] В п. 13 закреплялось, что «общим и основным источником права на пользование землей сельскохозяйственного значения является личный труд». См.: Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 409.
[64] См.: ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 2. Д. 9. Л. 29.
[65] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 2. Д. 9. Л. 30.
[66] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 2. Д. 9. Л. 31-32.

1918 года. Приведем это сообщение полностью, поскольку оно позволяет выяснить обстановку, при которой проходило принятие закона на основе эсеровской программы. «В 18 и 19 пунктах Основного закона внесли они (большевики – О. М.) такую поправку, которая по существу рушила основные пункты нашей социализации земли. У нас источником права на землю является труд, они вставили поправку, что источником является труд и советская власть. Удалось сорвать их поправку только революционным путем. Нами было сделано заявление, что больше спорить мы не будем и лучше сразу выйдем сейчас на этот съезд. Мы были уверены, если этот пункт поставить на голосование, то весь большевистский съезд будет голосовать за нашу поправку. Тогда большевики категорически воспротивились этому и почти моментально приняли наш пункт, отказавшись от всякого внесения поправок и по этому пункту, и по другим, потому что для них вынести эти вопросы на обсуждение крестьянства казалось немыслимым, - тогда бы крестьянство не пошло за ними. Наше влияние на Третьем крестьянском съезде Советов было поразительным и не соответствовало величине нашей фракции. Наша фракция имела 400 человек с чем-то, а их было 800-900 человек, даже больше, и большевики тогда, не считаясь совершенно с пропорциональным представительством во фракциях, дали нам 125 мест, а себе взяли 160».[67]

Назовем основные пункты разногласий между большевиками и левыми эсерами в ходе обсуждения проекта Основного закона о социализации земли. Левые эсеры выступали за социализацию земли, в то время как большевики хотели проводить национализацию. Левые эсеры упорно настаивали на отмене всякой собственности на землю, в том числе и государственной. Большевики в этом вопросе уступили, так как, по их мнению, отмена всякой собственности имела только теоретическое значение. Для них практически важным было то, что отменялась частная собственность на землю. По этому поводу В.Н. Мещеряков – большевик в левоэсеровском Наркомате земледелия – писал: «Очевидно, что называть принятый закон только социализацией неправильно, ошибочно, но и не вредно; гораздо более ошибочным было бы поднимать хотя бы малейший спор и настаивать на перемене названия: название в данном случае несущественно».[68]

Разногласия между большевиками и левыми эсерами на III съезде Советов возникли из-за формулировки статьи 13. Левые эсеры настаивали на том, что «труд считается исключительным источником права на пользование землей», а большевики стремились смягчить

[67] Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. Т. 1. Июль 1917 – май 1918. М., 2000. С. 235-236.
[68] Мещеряков В.Н. Национализация и социализация земли. М., 1918. С. 58.

эту формулировку и предложили поправку, что труд является «общим и основным источником права на пользование земли сельскохозяйственного назначения». Благодаря этому изменению в редакции статьи 13 большевики добились возможности наделения государства в некоторых случаях правом пользования землей.

На заседании 18 января 1918, когда происходили выборы во ВЦИК III созыва, Доброницкий обвинил большевиков и левых эсеров в том, что они создали неправильное представительство на съезде. Он указал, что, во-первых, в состав III съезда ввели только часть крестьянского съезда, не поддерживавшую Учредительное собрание, во-вторых, большинству Всероссийского железнодорожного съезда было отказано в представительстве, в-третьих, в состав III съезда влились большевики из Учредительного собрания, которые не представляли советские организации. Несмотря на то, что, по мнению объединенных социал-демократов, «съезд выразил желание закрепить большинство и лишить меньшинство быть представленным в полной мере», а, следовательно, «этот съезд не будет рассматриваться всем революционным пролетариатом, как действительный выразитель воли трудящихся классов», и «только всенародное Учредительное собрание может решить, стоящие на очереди великие задачи»»,[69] Доброницкий заявил, что его фракция все-таки примет участие в выборах ВЦИК. Заявив протест против гонений, немногочисленная на III съезде фракция эсеров также приняла решение участвовать во ВЦИК. В результате в состав ВЦИК, избранный III съездом, вошли: от большевиков – 160, от левых эсеров – 125, от интернационалистов – 2, от анархистов-коммунистов – 3, от эсеров максималистов – 7, от правых эсеров – 7 и от меньшевиков – 2 представителя.[70] Таким образом, III Всероссийский съезд Советов сформировал ВЦИК как многопартийный орган, в котором подавляющее большинство – 93 % принадлежало двум партиям – большевикам и левым эсерам.

Среди законодательных актов, принятых во ВЦИК III созыва, как самые значимые декреты выделяются: декрет «О суде» № 2 и Основной закон о социализации земли. Знаменитый декрет «О суде» № 1, отменявший законы свергнутых правительств, если они противоречат декретам ВЦИК и СНК, а также программам РСДРП(б) и ПЛСР был представлен на рассмотрение ВЦИК II созыва, но так и не был утвержден ВЦИК. Этот декрет не прошел утверждения во ВЦИК из-за разногласий между партиями большевиков и левых эсеров.

---

[69] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 2. Д. 9. Л. 35.
[70] Третий Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Пг., 1918. С. 87.

Несмотря на то, что этот декрет высшим законодательным органом не утверждался, 29 декабря 1917 года ВЦИК принял декрет «О направлении неоконченных дел упраздненных судебных установлений», в котором закреплялось, что он принят «во исполнение п.1 декрета о суде № 1».[71] В советской литературе подобные отступления от общего принципа законотворчества старались как-то оправдать. Например, А.И. Разгон писал: «Неверным было бы считать, что Совнарком игнорировал ВЦИК, его небольшевистскую часть».[72] Для того, чтобы подтвердить свою мысль, автор приводит следующий пример. 28 ноября 1917 года СНК был принят декрет «О запрете партии кадетов», и на следующий день он был опубликован. Но 29 ноября Свердлов, выступая на заседании ЦК РСДРП (б), указал на необходимость добиться санкции ВЦИК. И 1 декабря этот декрет был все-таки представлен на утверждение ВЦИК. Представляется, что приведенный случай свидетельствует не о налаженном взаимодействии между СНК и ВЦИК, а скорее, наоборот, о том, что СНК довольно широко пользовался своими законодательными полномочиями и мог самостоятельно, без утверждения ВЦИК, издать важный правовой акт. Но в данном случае потребовалось вмешательство высшего партийного органа, чтобы решить возникшую проблему.

Декрет «О суде» № 2 в отличие от декрета «О суде» № 1 был актом, принятым и СНК, и ВЦИК III созыва. В этом акте предусматривалось создание окружных судов для рассмотрения дел, превышающих подсудность местного народного суда. Декрет «О суде» № 2 разрабатывался в Наркомюсте, который в то время возглавлял левый эсер И.З. Штейнберг. При разработке проекта декрета возникли разногласия между большевиками и левыми эсерами, входившими в коллегию НКЮ. Поэтому хотя 15 января 1918 года СНК утвердил декрет, 16 января по заявлению Стучки декрет было решено в Совнаркоме пересмотреть.[73] Сравнение документа, принятого СНК 15 января, и декрета о суде ВЦИК и СНК № 2 от 15 февраля 1918 года показывает, что, несмотря на решительные возражения со стороны большевиков М.Ю. Козловского, П.А Красикова и П.И. Стучки, первоначальный вариант почти не изменился. Таким образом, можно предположить, что ВЦИК в итоге утвердил декрет, который был отредактирован представителями партии левых эсеров – членами коллегии Наркомата юстиции. О том, что именно критиковали большевики, можно узнать из совместного заявления Козловского, Красикова и Стучки. Во-первых, они считали недопустимым применение термина «народный» в отношении к окружным судам, поскольку

[71] См.: Декреты Советской власти. Т.1. М., 1957. С. 296.
[72] Разгон А.И. ВЦИК Советов в первые месяцы диктатуры пролетариата. М., 1977. С. 205.
[73] РГАСПИ. Ф. 19. Оп. 1. Д.48. Л. 4.

окружной суд, предназначенный для решения крупных гражданских дел, являлся, по их мнению, «только институтом переходного времени и поэтому вымирающим».[74] Во-вторых, они выступали против создания Верховного судебного контроля, состоявшего из представителей областных судов, так как этот орган является «полузаконодательным для истолкования законов». Большевики – члены коллегии НКЮ считали, что надзор должен осуществлять комиссариат юстиции, а толковать законы могут только СНК и ВЦИК. В-третьих, они возражали против необходимости давать особую мотивировку для признания закона, противоречащего революционному правосознанию, так как они считали, что этим создается особое покровительство законам свергнутых правительств. В-четвертых, они предлагали предоставить экспертам, приглашаемым по гражданским делам, право не совещательного, а решающего голоса. И, наконец, в–пятых, Козловский, Красиков и Стучка предлагали исключить статьи 25-27, которые предусматривали создание коллегии правозаступников, поскольку в этих статьях предусматривается не что иное, как возрождение присяжной адвокатуры.[75] Стучка и другие большевики из коллегии НКЮ придерживались концепции единого народного суда, поэтому окружные суды считали временным явлением. Анализ положений декрета «О суде» № 2 дает основание утверждать, что декрет содержал элементы теории разделения властей. Особенно ярко это проявилось в статье 6, где говорилось о Верховном судебном контроле. Любопытно, что в проект декрета «О суде» № 2 ряд поправок внес В.И. Ленин. Причем в отличие от Козловского, Красикова и Стучки, Ленин не возражал против основных положений декрета. Он лишь конкретизировал и уточнял уже имеющиеся нормы. Например, в статью 25 Ленин внес поправку, согласно которой в качестве профессиональных правозаступников за плату могли выступать только лица по выбору Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.[76] Таким образом, получается, что при принятии Декрета о суде № 2 Ленин в большей степени поддержал позицию левых эсеров, чем позицию юристов-большевиков во главе со Стучкой.

На заседании ВЦИК 15 февраля 1918 года, на котором происходило утверждение декрета «О суде» № 2, нарком юстиции Штейнберг давал следующие разъяснения: «Все судьи выходят из недр выборных народных организаций. В будущем будет для этого суда применяться система общедемократических выборов. Революционные суды, на первый взгляд отстаивающие исключительно классовые интересы в узком смысле этого слова, на

[74] РГАСПИ. Ф. 19, Оп. 1., Д. 60. Л. 7.
[75] См. РГАСПИ. Ф. 19. Оп. 1, Д. 60, Л. 7.
[76] См.: Декреты Советской власти. Т.1. М., 1957. С. 466.

самом деле имеют общечеловеческое содержание. В основу наших новых революционных судов положены следующие три главных принципа: выборность, коллегиальность и полная свобода судейского суждения. Для того, чтобы правовые гражданские и уголовные кодексы толковались везде одинаково, мы учреждаем Верховный судебный контроль».[77] Отметим, что согласно ст. 6 декрета «О суде» от 15 февраля 1918 года в состав Верховного судебного контроля должны были входить представители областных народных судов.

Еще одним значимым актом, принятым ВЦИК III созыва, был Основной закон о социализации земли, который ВЦИК должен был утвердить по заданию III съезда Советов.[78] Детальная доработка этого проекта проходила в 26 подсекциях, на которые была разбита крестьянская секция ВЦИК. 13 подсекций были созданы соответственно 13 разделам законопроекта. Кроме того, были организованы следующие подсекции: лесная, сметная, по снабжению инвентарем, по выработке инструкции переходных мер, хозяйственная, мандатная, бюро печати, агрономическая секция, секция по разработке инструкции общественной обработки земли, землемерная, юридическая, организационная.[79] В подсекциях законопроект подвергся серьезному обсуждению и был существенно доработан. Особенно сильно изменился раздел VII «О формах землепользования». Г.М. Иващенко, возглавлявший секцию, работавшую над этим разделом, вспоминал: «Когда привлекли представителей деревни к разработке закона о социализации земли, то они, прочитав проект земельной реформы, сказали: «Федот, да не тот», «лохматая социализация». И, найдя его лохматым, стали причесывать своими мозолистыми руками. Отруба и хутора, проходившие красной нитью через весь законопроект, подверглись жесткой критике».[80] В.В. Кабанов об изменении раздела VII писал следующее: «Докладчик от секции левый эсер Г.М. Иващенко доложил, что, ввиду общего несогласия секции с редакцией раздела, вносится новая его редакция, в которой отмечается, что Советская республика «будет оказывать содействие коллективным формам землепользования; давая преимущество коммунистическим перед всеми остальными» и что «коммуны, артели и кооперативы пользуются преимуществом перед единоличным землепользователем». И.А. Майоров – главный разработчик левоэсеровского проекта – выступил категорически против новой редакции. Но большинство секции от-

[77] Известия ВЦИК. 1918. № 2.
[78] О том, как происходила разработка закона о социализации земли во ВЦИК можно узнать из статьи В.В. Кабанов. См.: Кабанов В.В. Разработка Основного закона о социализации земли.// Октябрь и советское крестьянство. 1917-1927. М., 1977. С. 79-111.
[79] См.: Кабанов В.В. Указ. соч. С. 95.
[80] Голос трудового крестьянства. 1918. 31 января.

вергло старую редакцию раздела. Колегаев и Майоров заявляют, что, ввиду отклонения раздела VII в целом, они отказываются от дальнейшей защиты всего проекта о социализации земли».[81] Любопытно, что большинство крестьян, участвовавших в обсуждении раздела о формах землепользования, высказались в поддержку коллективных форм хозяйствования, а левые эсеры, которые позиционировали себя как партию – выразительницу интересов крестьянства – боролись, по сути, за утверждение в качестве основной формы единоличного трудового пользования землей.

Рассмотрение Основного закона о социализации земли на пленарном заседании во ВЦИК происходило 27 января 1918 года. На этом заседании ВЦИК присутствовали: большевиков – 94, левых эсеров – 85, правых эсеров – 3, эсеров максималистов – 5, объединенных интернационалистов – 3, анархистов- коммунистов – 2.[82]

Законопроект представляла Спиридонова, возглавлявшая крестьянскую секцию съезда.[83] После ее выступления Свердлов заявил, что по представленному проекту «никакого обсуждения допущено быть не может».[84] Однако представители оппозиционных партий все же выразили свое отношение. Так, Н.П. Пумпянский от фракции правых эсеров гордо заявил, что «основные положения этого законопроекта являются нашей мыслью, нашей душой революции, душой, которую мы вложили в это дело за всю деятельность партии».[85] При этом он считал, что законопроект о социализации земли может быть принят только будущим Учредительным собранием. С такой постановкой вопроса были не согласны левые эсеры, представитель которых Камков заявил, что его партия и партия большевиков внесли в основные положения ряд существенных изменений. Проект же правых эсеров, предложенный ими в Учредительном собрании «есть типично кадетский проект».[86] Анархисты и социал-демократы – интернационалисты отмечали, что предлагаемый на утверждение ВЦИК проект закона вообще не является социалистическим. Например, интернационалист К. Блюм заявил: «проект, который предлагается вашему вниманию, ведет к созданию мелких собственников на земле, что мы считаем мерой реакционной».[87] Как видно из стенограммы, большевики в обсуждении участия практически не принимали, так как идея социализации земли была частью эсеровской программы, и поэтому они считали, что и отстаивать законопроект должна

[81] Кабанов В.В. Указ. соч. С. 109.
[82] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 18. Д. 3. Л. 12.
[83] Там же. Л. 1 об.
[84] Там же. Л. 2.
[85] Там же. Л. 2 об.
[86] Там же. Л. 3.
[87] Там же. Л. 3 об.

партия левых эсеров. Таким образом, при обсуждении законопроекта о социализации земли на пленарном заседании ВЦИК столкнулись две политические силы: с одной стороны – социалистов-революционеров, а с другой – социал-демократов, в первую очередь меньшевиков. Большевики, хорошо понимая, что поддержку Советской власти может обеспечить крестьянство – как подавляющее большинство населения страны – выступили в этом вопросе в союзе с партией левых эсеров.[88] Однако не следует думать, что окончательный вариант основного закона о социализации получился чисто левоэсеровским. Большевикам удалось провести ряд существенных поправок. Например, по настоянию большевиков в законе были сняты все упоминания о земствах и земельных комитетах в статьях 6, 8, 9, 10 и 11. Их место заняли Советы, что означало, что государство в их лице получало все права пользования и распоряжения землей. В статью 20 была внесена поправка о том, что органы Советской власти пользуются землей для государственных застроек и проведения дорог. Выступая против этих поправок, левый эсер Майоров говорил, что «здесь пахнет национализацией».[89] Левые эсеры видели в этом процессе «механическое превращение трудового крестьянина в батрака – пролетария на государственной земле».[90]

Несмотря на то, что партии левых социалистов-революционеров не удалось отстоять все свои положения в законе о социализации земли, свои заслуги в принятии этого закона они оценивали весьма высоко. Об этом можно судить, например, по следующему высказыванию В.Е. Трутовского на II съезде партии левых социалистов – революционеров 24 апреля 1918 года, когда он охарактеризовал Основной закон о социализации земли как «нашу единственную пока наиболее крупную заслугу».[91] При этом основной докладчик по аграрной программе и один из авторов закона о социализации земли И.А. Майоров сетовал на то, что «понятие о потребительно-трудовой норме, которое составляло сущность решения вопроса о социализации земли, у наших партийных писателей, не выливалось или выливалось не в практическую форму. Ни сам народ, ни те люди, которые являлись творцами идеи, не представляли зачастую практического применения этой идеи».[92] Таким образом, несмотря на то, что левые эсеры в политической борьбе главным образом опирались на силу своей аграрной

---

[88] Программы партий левых эсеров и эсеров см: Политические партии России. Конец XIX – первая треть XX века. Документальное наследие. Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. Т. 1. Июль1917-май 1918. М., 2000. С. 685-689; Октябрь 1917 и судьбы политической оппозиции. Ч. 1. Политические партии России. Гомель, 1993. С. 83- 90.

[89] Голос трудового крестьянства. 1918. 27 января.

[90] Устинов А. Новое направление аграрной политики партии коммунистов-большевиков // О земле и крестьянстве. Сб. ст. М., 1919. С. 76-77.

[91] Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. Т.1. М., 2000. С. 556.

[92] Там же. С. 550-551.

программы, они признавали ее недостаточную разработанность. Завершая на этом рассмотрение вопроса о принятии «Основного закона о социализации земли», отметим, что в советском государстве формировались различные правовые режимы для земель сельскохозяйственного назначения, городских земель и государственного земельного имущества. Эти режимы устанавливались в различных правовых актах.[93] Правовой режим городских земель был изучен Т.Ф. Ящук, которая пишет, что «декрет об уничтожении частной собственности на недвижимости в городах от 20 августа 1918 г. логически не следовал из первых декретов о земле, провозгласивших ее социализацию и поэтому актуальных исключительно для крестьянства. Данный акт отличался иным действием в пространстве и по кругу лиц».[94]

Как показало дальнейшее развитие событий, союз между большевиками и левыми эсерами оказался непрочным. Это показал IV съезд Советов в марте 1918 года, когда, несмотря на активное противодействие партии левых эсеров и левого крыла партии большевиков, большевикам во главе с Лениным удалось ратифицировать Брестский мирный договор.[95] 24 февраля 1918 года вопрос о мире с Германией обсуждался на заседании ВЦИК III созыва. Ленин убеждал собравшихся, что иного выхода как подписать мир на крайне невыгодных условиях нет. Левый эсер Б.Д. Камков в ответ на это заявил: «Мы считали невозможным подписать условия, хотя мы и не скрываем того, что вооруженного сильного сопротивления в том смысле, как это понимают милитаристы, мы оказать не сможем».[96] Левые эсеры, выступая против Брестского мира, надеялись на возможность мировой революции.

---

[93] См.: например, декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах // СУ РСФСР. 1918. № 62. Ст. 674.

[94] Ящук Т.Ф. Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 года «Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах» как правовая основа муниципализации // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. Сборник научных статей. Вып. 6. Курск, 2013. С. 182.

[95] Согласно Мирному договору между Советской Россией, с одной стороны, и Германией, Австро-Венгрией, Болгарией и Турцией, с другой, от 3 марта 1918 г. «Россия незамедлительно произведет полную демобилизацию своей армии, включая и войсковые части, вновь сформированные теперешним правительством (статья V); «Россия обязывается немедленно заключить мир с Украинской Народной Республикой и признать мирный договор между этим государством и державами Четверного союза. Территория Украины незамедлительно очищается от русских войск и русской Красной гвардии. Россия прекращает всякую агитацию или пропаганду против правительства или общественных учреждений Украинской Народной Республики. Эстляндия и Лифляндия также незамедлительно очищаются от русских войск и русской Красной гвардии. Восточная граница Эстляндии проходит в общем по реке Нарве. Восточная граница Лифляндии проходит в общем через озеро Чудское и Псковское озеро до его юго-западного угла, потом через Любанское озеро в направлении к Ливенгофу на Западной Двине. Эстляндия и Лифляндия будут заняты германской полицейской властью до тех пор, пока общественная безопасность не будет там обеспечена собственными учреждениями страны. Финляндия и Аландские острова также будут немедленно очищены от русских войск и русской Красной гвардии, а финские порты - от русского флота и русских военно-морских сил» (статья VI); «Договаривающиеся стороны взаимно отказываются от возмещения своих военных расходов, т.е. государственных издержек на ведение войны, равно как и от возмещения военных убытков, т.е. тех убытков, которые были причинены им и их гражданам в зоне военных действий военными мероприятиями, в том числе и всеми произведенными во вражеской стране реквизициями» (статья IX). Полный текст договора см.: Документы внешней политики СССР. М., 1957. Т. 1. С. 47-51.

[96] Известия ЦИК. 1918. 26 февраля.

По вопросу о подписании мирного договора в ВЦИК было проведено два голосования. Результаты были следующими: «за» мир – 112, «против» – 84, 24 – воздержались. При поименном голосовании: 116 – «за», 85 – «против», 26 – воздержались.[97] 13 марта состоялось заседание фракции большевиков IV Чрезвычайного съезда Советов, на котором с докладами выступили В.И. Ленин и Н.И. Бухарин. Ленин выступал в поддержку мирного договора. Бухарин – за революционную войну. Резолюция о признании мира была принята 453 голосами против 36 при 8 воздержавшихся.[98] 14 марта открылся IV съезд Советов. Выступая на съезде, Ленин говорил: «Мы вынуждены отступить перед силой международного империализма и финансового капитала, мы должны теперь спасать хотя бы небольшую часть позиции, дожидаясь того времени, когда изменятся международные условия».[99] Камков назвал подписание мира с Германией самоубийством. Ю.О. Мартов заявил, что он видит задачу своей партии в создании революционного фронта и в замене анархического режима большевистской партии организованным режимом всей революционной демократии.[100] 15 марта левые эсеры, занимавшие посты наркомов, заявили о своем выходе из состава СНК.

В тот же день на съезде были оглашены резолюции о мире с Германией. Все партии, представленные на съезде, за исключением большевиков, высказались против подписания мирного договора. Кстати, на съезде была оглашена и декларация меньшинства большевистской фракции, выступавшей против ратификации Брестского договора. Среди подписавших этот документ были Куйбышев, Фрунзе, Дыбенко, Коллонтай, Оппоков, Бухарин, Оболенский, Арманд, Косиор, Уншлихт, Бубнов, Сапронов, Покровский и др. – всего более 60 большевиков.[101] Это обстоятельство позволяет утверждать, что по вопросу о Брестском мире оппозиционные партии поддержала и значительная группа большевиков. То есть, отношение к Брестскому миру показало скорее противоречие не между партиями, а между теми социалистами, которые все еще верили в мировую революцию и теми, кто на нее, по крайней мере, в ближайшем будущем уже не рассчитывал. 16 марта на съезде проходило поименное голосование. В списки для голосования было внесено 1198 человек. «За» ратификацию договора было подано 704 голоса, «против» – 285, воздержались – 115, не принимали участия в голосовании – 94.[102]

---

[97] Там же.
[98] См. Известия ЦИК 1918. 14 марта.
[99] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 96-97.
[100] См. Известия ЦИК. 1918. 16 марта.
[101] Протоколы съездов и конференций ВКП(б). Седьмой съезд. Март 1918 г. Л., 1928. С. 230-232.
[102] Правда. 1918. 17 марта.

Выход левых эсеров из СНК привел к значительному ослаблению влияния этой партии на политику в стране, и, в конечном счете, к ликвидации многопартийности в ВЦИК и на съезде Советов. В апреле 1918 года выход левоэсеровских наркомов из СНК обсуждался на съезде партии левых социалистов-революционеров. Точки зрения лидеров партии разделились. Наиболее ярко две противоположные позиции по этому вопросу были высказаны Спиридоновой и Штейнбергом.

Спиридонова говорила: «Если крестьянство особый движущий фактор нашей революции, как же его оставить без политической власти, как же можно устраивать выход из Совета Народных Комиссаров. Выход является преступлением по отношению к крестьянству, так как со стороны интересов крестьянства необходимо, чтобы аппарат центральной власти был и у нас в руках».[103] На эту критику бывший нарком юстиции Штейнберг дал следующий ответ: «М.А. Спиридонова фактически изложила точку зрения революции национальной, революции великороссийской при какой-нибудь Тверской губернии. Все горе именно в том, что до сих пор советское дело делается не народными массами, а специально поставленными людьми, которые превращаются в «профессионалов власти». Все горе в том, что Советская республика еще не родилась, что до сих пор она заменяется диктатурой даже не пролетариата, а верхушки его отдельных партий, лиц и категорий. Наша задача сейчас не хвататься за власть в центре, которая мифична по существу, которая ни на шаг не движет жизнью на местах. Наше место сейчас у народа, в точном смысле этого слова».[104] Против доводов Штейнберга выступил бывший нарком земледелия Колегаев, заметив, что без участия партии левых эсеров во власти социализация земли так и останется политическим лозунгом. Следом за Колегаевым в прениях выступил Д.А. Черепанов, который, по сути, назвал одну из основных причин ухода левых эсеров от работы в Советском правительстве: «Следует раз и навсегда отказаться от гибельной для партии мысли о равноценности партийной и советской работы, отдавая все лучшие силы партии для работы в Советах, мы подрываем свою опору в массах, теряя связь с ней. Мы должны взять из Советов те силы, которые без ущерба для Советской работы могут быть заменены большевиками, и бросить эти силы в работу партийную».[105]

В результате обсуждения была принята резолюция по текущему моменту, в пункте 1 которой закреплялось: «Позиция большинства ЦК и фракции левых социалистов-

[103] Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. Т.1. М., 2000. С. 334.
[104] Там же. С. 344, 346, 348.
[105] Там же. С. 354.

революционеров IV съезда Советов, занятая по вопросу о ратификации мира, и в связи с ней состоявшийся выход из Совета Народных Комиссаров делегации левых с.р., - является правильной».[106]

Анализ этого документа позволяет утверждать, что большая часть ответственности за прекращение сотрудничества двух ведущих социалистических партий лежит на партии левых эсеров. Таким образом, получается, что большевики в принципе не были против участия левых эсеров во власти и в дальнейшем, но левые эсеры по тактическим соображениям пошли на разрыв отношений. Одной из причин подобной тактики явилось то, что эта партия не имела достаточно сил для того, чтобы проводить успешную работу среди крестьянства и одновременно участвовать в советском строительстве.

После заключения Брестского мира Советская Россия получила долгожданную мирную передышку. В этот период происходит некоторая активизация законодательной деятельности ВЦИК IV созыва. На заседании 1 апреля 1918 года была создана комиссия для разработки Конституции Советской республики. Я.М. Свердлов, выступая в ВЦИК, обозначил идеи, на основе которых следовало разрабатывать проект первой Советской Конституции. Как разрабатывалась первая советская конституция, досконально изучено в специальной монографии О.И. Чистякова.[107] Поэтому в рамках настоящего исследования нет необходимости рассматривать этот вопрос подробно. Однако, стоит уделить внимание проблеме, каким образом многопартийный состав ВЦИК отразился на работе по созданию проекта Конституции. О.И. Чистяков считал, что «окончательная редакция проекта Основных положений заметно отличалась от первоначальной, поскольку при постатейном обсуждении в него была внесена масса исправлений. По существу, этот текст потерял характер личного предложения, а стал документом коллективного творчества всей комиссии».[108] С этим утверждением вполне можно было бы согласиться, если бы не следующий комментарий, который давался далее автором: «Это не означает, однако, что данный проект следует именовать проектом большевистской фракции, как это делают авторы работы «Советы в первый год пролетарской диктатуры. Октябрь 1917 г.- ноябрь 1918 г. (М., 1967. С. 315). В документах комиссии ВЦИК мы нигде не найдем указаний на «проект большевистской фракции комиссии ВЦИК», просто потому, что такой фракции не существовало. Большевики в комиссии занимали безраздельно господствующее положение, и им не было ника-

[106] Там же. С. 541.
[107] Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. М., 1984.
[108] Чистяков О.И. Указ соч. С. 23.

кой необходимости специально выделяться во фракцию, чтобы противостоять двум левым эсерам».[109] В стенограмме ВЦИК от 8 апреля указывалось о создании комиссии по выработке проекта Конституции, в состав которой входили 3 члена ВЦИК от фракции большевиков, 2 – от фракции левых эсеров и 5 человек от народных комиссариатов.[110] Таким образом, представители от фракций ВЦИК были назначены в конституционную комиссию, т.е. комиссия работала по фракциям, но О.И. Чистяков прав, когда пишет, что влияние фракции левых эсеров в этой комиссии было незначительным. Что касается проекта, который был положен в основу конституции, то документы показывают, что проект И.В. Сталина, получивший большинство голосов в конституционной комиссии, был поддержан ЦК РСДРП(б)[111], поэтому этот проект следует рассматривать именно как проект большевистской фракции. Кроме указанного проекта, обсуждался также проект Наркомюста, авторами которого были юристы-большевики М.А. Рейснер и А.Г. Гойхбарг[112], в также проект эсеров-максималистов.[113]

На заседаниях комиссии 10, 12 и 19 апреля левые эсеры поддержали проект М.А. Рейснера. Этот проект предусматривал объединение трудящихся в союзы различного типа, в нем не предусматривалось право наций на самоопределение.[114] Однако 12 апреля большинством голосов комиссия отвергла проект Рейснера и поддержала проект Сталина. Левых эсеров проект большевиков не устраивал, поэтому в мае 1918 г. Д.А. Магеровский опубликовал в левоэсеровском издании «Знамя труда» несколько статей, где критиковал идею централизма, предусмотренную проектом фракции большевиков.[115] В июне 1918 г. левые эсеры стали поддерживать те положения проекта эсеров-максималистов, где говорилось об упразднении Совнаркома и замене его «Советом ВЦИК», а комиссариатов – 11 коллегиями из членов ВЦИК.[116] Так, в параграфе 25 раздела IV проекта максималистов закреплялось, что «высшим после ЦИК органом является Совет Центральных коллегий. Число центральных коллегий и руководящий состав каждой из них намечается в комиссиях

---

[109] Там же. С. 23.
[110] Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета 4 созыва. Стенографический отчет. М., 1920. С. 73-74.
[111] См. например: РГАСПИ. Ф. 2. Оп. 1. Д. 6485; Владимир Ильич Ленин. Биографическая хроника. Т. 5. М., 1974. С. 600.
[112] См.: Пролетарская революция и право. 1918. № 3-4. М., 1918. С. 53-66.
[113] ГАРФ. Ф. 130, Оп. 2, Д. 85.
[114] Савицкая Р.М. Государственная деятельность В, И. Ленина (октябрь 1917 – июнь 1918 г. г.) М., 1969. С. 396-397.
[115] См.: Знамя труда. 1918. 5, 9, 11 и 19 мая.
[116] См.: Известия. 1918. 22 июня.

съезда или ЦИК и утверждается съездом или ЦИК».[117] Большевики, безусловно, не могли согласиться с упразднением СНК, 26 июня Я.М. Свердлов выступил против беспредельной коллегиальности, за подтверждение конституцией существования Совнаркома, необходимость которого доказана всем ходом революции.[118] О том, каковы были предложения самих левых эсеров по конструкции Советской власти можно узнать из материалов II съезда партии левых эсеров, который проходил в апреле 1918 года, т.е. в то же время, когда работала комиссия ВЦИК по выработке Конституции.[119]

Главными отличиями проекта левых эсеров по сравнению с проектом организации власти большевиков, которые были закреплены в Конституции РСФСР 1918 года, были следующие моменты. 1. Высшими органами власти назывались съезд Советов и его ЦИК, об СНК ничего не говорится. 2. Избирательное право должно было быть прямым при наличии ценза труда, а не многостепенным как у большевиков. 3. Партия левых эсеров, естественно, отстаивала полноту исполнительной власти местных Советов, так как именно на местах ее влияние было более весомым.[120]

15 апреля 1918 года во ВЦИК обсуждался Наказ ЦИК. Этот документ, устанавливавший порядок работы Центрального Исполнительного Комитета и его Президиума, вызвал ряд возражений со стороны оппозиционных партий. Например, А.Ю. Ге от фракции анархистов-коммунистов заявил: «У нас будет не ЦИК, а комитет центрального повиновения…» Суханов отметил, что он видит в Наказе, предложенном в экстренном порядке, лишнее средство обуздать и лишить возможности высказаться то ничтожное меньшинство, которое представлено фракциями оппозиции.[121] Несмотря на возражения, Наказ был

---

[117] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 2. Д. 85. Л. 8.
[118] См.: Свердлов Я.М. Избранные произведения. М., 1959. Т. 2. С. 185.
[119] См.: Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. Т.1. М., 2000. С. 685-686.
[120] В дальнейшем, начиная со второй половины 1918 г., взгляды левых эсеров по вопросам организации власти и экономики продолжали все больше отражать стремление к децентрализации. А.Л. Литвин и Л. М. Овруцкий, исследовавшие программу левых эсеров, писали: «Идеи федерации, идеи децентрализации, занимавшие большое место в левоэсеровских построениях имели своим источником анархическую теорию. Концентрация «анархических солей» в «растворе» левоэсеровской теории была тем выше, чем дальше левые эсеры отходили от большевиков». Например, левые эсеры считали, что Советская республика вступила в период отмирания государства, при этом отсутствие разграничения между законодательной и исполнительной властью, они ошибочно принимали за очевидный признак процесса отмирания государства. Так, в «Тезисах о государстве» Штейнберг предлагал с точки зрения свободы человека, а не одних только экономических потребностей «комбинированный строй Советов и Союзов». В резолюции по экономической политике, принятой Вторым Советом ПЛСР в декабре 1918 г., говорилось о передаче в управление всего производства и транспорта профессиональным союзам, об объединении производителей и потребителей через местные, областные и всероссийские синдикально – кооперативные советы. См.: Литвин А.Л., Овруцкий Л.М. Левые эсеры: программа и тактика (некоторые вопросы). Казань. 1992. С. 98; Резолюции, принятые на Втором съезде партии левых эсеров-социалистов. М., 1919. С. 9-10; Чижиков О. Организация и управление народным хозяйством // Знамя. 1919. № 1. С. 7-9.
[121] Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета 4 созыва. Стенографический отчет. М., 1920. С. 128.

утвержден большинством ВЦИК. Этот акт действительно ограничивал возможности обсуждения законопроектов во ВЦИК, так как в пункте 17 закреплялось, что по мотивам голосования слово будет даваться только после голосования. Представитель большевиков Аванесов прокомментировал этот пункт следующим образом: «Я не понимаю, из каких соображений настаивают на том, чтобы давать слово до голосования. Это опять единственная возможность затянуть вопрос, как можно дольше и всякими заявлениями не дать возможности тот или другой вопрос сейчас провести, сейчас решить».[122] Несмотря на довод, приводимый Аванесовым, совершенно очевидно, что отсутствие права обсуждать законопроекты до голосования лишало оппозиционные партии возможностей влиять на принятие решений. Таким образом, издание Наказа следует считать еще одним шагом к установлению однопартийной системы.

22 апреля в ВЦИК IV созыва обсуждались декреты, связанные с организацией Красной армии. Проект декрета «Об обязательном обучении военному искусству» готовил Л.Д. Троцкий. На заседании он объяснял, что военное обучение должно быть построено по классовому принципу. Против классового подхода во время обсуждения в ВЦИК выступили меньшевики Л. Мартов и Ф.И. Дан. После обсуждения ВЦИК 22 апреля принял постановление «О порядке замещения должностей РККА», формулу торжественного обещания и постановление «О сроке службы в Красной Армии». 29 мая на заседании ВЦИК было принято предложенное большевиками постановление о принудительном наборе в Рабоче-Крестьянскую Армию. Против декрета выступили меньшевики. Мартов расценил его как одну из попыток «загонять безработных и неугодных рабочих в казармы и лагеря», а Дан настаивал на том, что буржуазия «должна нести воинскую повинность наравне с пролетариатом».[123]

4 июля 1918 года открылся V Всероссийский съезд Советов, на котором присутствовало 1035 делегатов с решающим голосом и 240 с совещательным. Большевиков с решающими голосами было 678, левых эсеров – 269, максималистов – 30 и интернационалистов – 5. 5 июля произошло заседание съезда, на котором левые эсеры обрушились на большевиков с ожесточенной критикой. Главными пунктами разногласий между партиями были декреты о продовольственной диктатуре и Основной закон о лесах. Весьма эмоциональным было выступление лидера партии левых эсеров М.А. Спиридоновой, которая говорила: «Я

[122] Там же. С. 129.
[123] Цит. по: Молодцыгин М.А. Красная армия. Рождение и становление, 1917-1920. М., 1997. С. 107.

считаю, что я имею право, завоевала его, обвинять всю партию большевиков за то, что они крестьянству сейчас изменяют. Крестьянство, как класс, партия большевиков не поддерживает».[124] С обоснованием правильности проводимой политики от большевиков выступал В.И. Ленин. В его выступлении прозвучала известная фраза о том, что приходится все время переделывать декреты, но «мы такого социализма, который можно было бы вложить в параграфы, не знаем».[125] Основную мысль вождь выразил следующим образом: «Чем больше надвигается на нас голод, тем яснее становится, что против этого отчаянного бедствия нужны и отчаянные меры».[126] Ленин категорически отверг обвинения партии большевиков в том, что она ведет борьбу с крестьянством. «Неправда что это борьба с крестьянами, кто это говорит – тот величайший преступник».[127] В заключении Ленин подчеркнул, что национализацию в стране сразу провести было нельзя. Но при этом он сказал, что это, «может быть ошибка, что мы социализацию земли поставили в наш закон 26 октября. Это была уступка левым эсерам, которые отказались от власти и сказали, что останутся только тогда, если будет проведен этот закон».[128] Таким образом, Ленин еще раз признал, что идея социализации земли это часть эсеровской программы, которой большевики воспользовались для того, чтобы обеспечить себе союз с партией левых эсеров и, следовательно, получить поддержку крестьянства, чьи интересы эта партия во время революции представляла. После Ленина выступал левый эсер Камков. Он обратил внимание на то, что в комитеты деревенской бедноты организуются деревенские лодыри, а беднейшее крестьянство кровно спаяно с трудовым крестьянством. Зиновьев на это возразил, сказав, что организация комитетов бедноты – это не путаница классовых отношений, это есть выяснение отношений в деревне. О том, какое впечатление яростная полемика между двумя правящими партиями произвела на делегатов съезда, выразил максималист Светлов, который в своем выступлении охарактеризовал советский строй как «ублюдочный». При этом он отметил, что левые эсеры крайне неудачно выступают против большевиков, и призвал съезд к уничтожению частной торговли и к проведению и в дальнейшем хлебной монополии.[129]

После обсуждения продовольственной политики съезду были предложены две резолюции: большевиков и левых эсеров. В большевистской резолюции указывалось, что «вы-

[124] Пятый Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, солдатских и казачьих депутатов. М. 4-10 июля 1918. М., 1918. С. 55.
[125] Там же. С. 66.
[126] Там же. С. 68.
[127] Там же. С. 70.
[128] Там же. С. 72.
[129] См.: там же. С. 82, 84.

рвать хлеб у кулаков можно только организовав деревенскую бедноту и оказывая этой бедноте самую горячую моральную и материальную поддержку из городских очагов рабочей и крестьянской революции». Левоэсеровская резолюция, напротив, содержала положения, из которых следовало, что политика, проводимая Советским правительством, крайне неудачна и вносит путаницу в классовые отношения в деревне, создавая гибельный фронт города и деревни».[130] Как известно, конфликтную ситуацию на съезде разрешить не удалось. 9 июля 1918 года V Всероссийский Съезд Советов одобрил «целиком и полностью энергичную политику Совета Народных Комиссаров, направленную на ликвидацию преступной и безумной авантюры левых эсеров»[131] и решил исключить партию левых эсеров из Советов.

10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов принял первую Советскую Конституцию, а также по докладу Троцкого принял постановление об организации Красной армии.

Итак, V Всероссийский съезд Советов стал переломным в истории высших советских представительных органов, так как во время его работы вторая по численности партия левых эсеров, представленная на съезде и во ВЦИК, дискредитировала себя в ходе мятежа в июле 1918 года. В результате в стране установилась однопартийная система власти, многие рядовые члены партии левых эсеров вступили в партию большевиков. Однако другие социалистические партии и после V съезда Советов имели по нескольку мандатов в высших представительных органах власти, поэтому их представительство, а, следовательно, и влияние было совершенно незначительным.[132]

В исследовании, посвященном развитию советского права в 1917-1918 годах, Т.Е. Новицкая пишет, что «вся законодательная деятельность высших органов советского государства была проникнута единством. Они последовательно проводили в жизнь программу, принимаемую на съездах Советов. В основу важнейших декретов легли положения партийной программы РСДРП(б) и другие партийные документы».[133] С учетом того, что ВЦИК и съезд Советов в этот период были многопартийными представительными органа-

---

[130] Там же. С. 98, 99.

[131] Пятый Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, солдатских и казачьих депутатов. М. 4-10 июля 1918. М., 1918. С. 134.

[132] В.М. Клеандрова приводит следующие данные о представительстве на Всероссийских съездах. На Чрезвычайном VI Всероссийском съезде Советов из 963 делегатов с правом решающего голоса 946 были представителями коммунистической партии и 4 – левыми эсерами. На VII съезде Советов в декабре 1919 года с правом совещательного голоса присутствовали 3 представителя партии меньшевиков и 2 эсера. На VIII Всероссийском съезде Советов было 8 меньшевиков и 2 левых эсера с правом совещательного голоса. На IX съезде – 1 эсер с правом совещательного голоса. См. Клеандрова ВМ. Указ. соч. С. 18-20.

[133] Новицкая Т.Е. Возникновение советского права. (1917-1918 г. г.). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980. С. 69.

ми, следует добавить, что важнейшие декреты закрепили не только положения партийной программы РСДРП(б), но и положения программы левых эсеров.

Попытаемся выяснить какие положения программы партии левых эсеров, принятой в 1918 году, были воплощены в декретах советского государства. Для этого приведем отрывок из программы левых эсеров, касающийся мероприятий в народно-хозяйственной области: «Для проведения планомерного обобществления всего народного хозяйства и устранения господства эксплуататоров необходимо проведение следующих ближайших мероприятий: планомерная экспроприация капиталистических классов (отмена права наследования, высокие налоги для буржуазии); замена частной торговли потребительскими обществами, охватывающими все население и объединенными в единый союз; монополизация всей внешней торговли; национализация кредита с установлением права на кредит; установление на всех производствах и на все главнейшие товары и продукты массового производства твердых цен; обобществление земледелия».[134] Как известно, в первой половине 1918 года были приняты декреты, в которых в какой-то мере были воплощены эти программные положения, например, Основной закон о социализации земли, декрет «О потребительской кооперации»,[135] декрет «Об отмене права наследования». Что касается большевиков, то для них в 1918 году продолжала действовать программа РСДРП(б), принятая в 1903 году, а в ней экономические вопросы рассматривались в общем виде. Новая программа РКП(б) была принята в 1919 году и отражала ситуацию 1919 года, и она по степени проработанности значительно превосходила программу партии левых эсеров 1918 года. Таким образом, анализ партийных программ и законодательных актов дает основание утверждать, что в 1917-1918 годах в законотворчестве воплощались программные требования, как партии большевиков, так и левых эсеров. Кстати, идея об использовании программ партий РСДРП и ПЛСР вместо отмененных законов свергнутых правительств принадлежала В.И. Ленину. Об этом пишет в своих воспоминаниях П.И. Стучка: «Поскольку Ленин не любил фраз без конкретного содержания, он внес в проект декрета (декрета «О суде» № 1 – О. М.) дополнение о том, что отменяются все старые законы, которые противоречат декретам Советской власти, а также программам-минимум победивших партий большевиков и левых эсеров».[136] Представляется, что в использовании про-

[134] Политические партии России. Конец XIX – первая треть XX века. Документальное наследие. Партия левых социалистов-революционеров. Т.1. Июль 1917 – май 1918 г. М., 2000. С. 686.
[135] Декрет «О потребительской кооперации» был внесен на рассмотрение ВЦИК лично В.И. Лениным, который считал, что это компромисс между государством и кооперативами.
[136] Стучка П. И. Ленин и революционный декрет // Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига. 1964. С. 344.

граммных положений партии левых эсеров большевиками нет ничего удивительного, так как обе партии и большевики, и левые эсеры позиционировали себя как социалистические и, следовательно, у них была почва для сотрудничества.

Важнейшими мероприятиями советского государства в 1917 – первой половине 1918 годов были попытка организации рабочего контроля над производством, создание ВСНХ, налаживание продовольственного дела при помощи потребительской кооперации и продовольственной диктатуры. Все эти мероприятия были инициированы большевиками и законодательно закреплены.[137] При изучении вышеназванных мероприятий обращает на себя внимание спор между руководителями партии большевиков о путях экономического развития. Внутрипартийные разногласия возникли между В.И. Лениным и представителями ВСНХ. План Ленина, известный как государственный капитализм, был более умеренным и предполагал постепенный переход от капиталистического производства к социалистическим методам хозяйствования.[138] В то время как экономисты из ВСНХ требовали устранения буржуазии от влияния на экономическую жизнь.[139]

В результате внутрипартийных разногласий в РКП(б) вопрос о налаживании хозяйственной системы Советской России продолжал оставаться концептуально нерешенным, детально не разработанным или точнее сказать – проект экономических преобразований, предложенный деятелями ВСНХ, в частности Н. Осинским (В.В. Оболенским), В.П. Милютиным, страдал отсутствием реализма. На фоне этих нерешенных проблем в сфере экономики все более разрушалась промышленность и усугублялась продовольственная проблема, проблема снабжения населения городов продовольствием.

Несмотря на отсутствие разработанной экономической программы, Советское правительство все равно вынуждено было заниматься продовольственной проблемой. 7 мая 1918 года В.И. Ленин согласился с предложением наркома продовольствия А.Д. Цюрупы об издании декрета о введении продовольственной диктатуры.[140] Уже 8 мая проект декрета обсуждался в Совнаркоме, было принято постановление: «Принять декрет о чрезвычайных полномочиях комиссара по продовольствию в целом и сдать его в комиссию в составе: А.Д. Цюрупы, В.И. Невского, А.Г. Шлихтера и М.Ю. Козловского».[141] Этой комиссии поруча-

---

[137] Более подробно об этом: Максимова О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917-1922 годах. М., 2011. С. 40-53.
[138] См.: Ленин В.И. Очередные задачи Советской власти / В.И. Ленин о работе Советов. М., 1970. С. 216-218.
[139] См: Ларин Ю. У колыбели // Народное хозяйство. 1918. № 11. С. 19-21; Осинский Н. Строительство социализма. М.,1918; Милютин В.П. История экономического развития СССР. 1917-1927. М., 1928.
[140] См.: Владимир Ильич Ленин. Биографическая хроника. Т. 5., М., 1974. С. 433.
[141] Ленинский сборник. Т. XVIII. Под ред. В.В, Адоратского, В. М. Молотова, М.А, Савельева. М., 1931. С. 80.

лось переработать проект к 18 часам следующего дня, руководствуясь инструкциями В.И. Ленина. В «Основных положениях декрета о продовольственной диктатуре» от 8 мая Ленин писал: «сильнее подчеркнуть основную мысль о необходимости для спасения от голода вести и провести беспощадную и террористическую борьбу и войну против крестьянской и иной буржуазии, удерживающей у себя излишки хлеба; точно определить, что владельцы хлеба, имеющие излишки хлеба и не вывозящие их на станции и в места сбора и ссыпки, объявляются врагами народа и подвергаются заключению в тюрьме на срок не ниже 10 лет, конфискации всего имущества и изгнанию навсегда из его общины; внести добавление о долге трудящихся, неимущих и не имеющих излишков крестьян объединяться для беспощадной борьбы с кулаками».[142] 9 мая состоялось повторное обсуждение проекта декрета «О предоставлении народному Комиссариату продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими». В качестве содокладчика Цюрупы выступил А.И. Рыков, занимавший на тот момент пост председателя ВСНХ, который был против введения продовольственной диктатуры.[143] Совнарком отклонил предложения Рыкова, а проект декрета о продовольственной диктатуре был одобрен и в тот же день 9 мая был внесен на утверждение ВЦИК, где встретил возражения со стороны всех партий, разумеется, кроме партии большевиков. Левые эсеры подвергли декрет серьезной критике. Например, Камков заявил: «Наша фракция находит, что проект декрета, который здесь предлагают, изобилует чрезвычайно рискованными рецептами».[144] Левые эсеры предлагали более точно определить понятие сельской буржуазии. Не возражая против централизации продовольственного дела, они выступали за то, чтобы выполнение плана было децентрализовано, так как нужно считаться с развитием центробежных стремлений, являющихся реакцией на централистскую политику во времена царизма. Наиболее резко левые эсеры выступали против второй части декрета, в которой предоставлялись диктаторские полномочия наркому продовольствия. Еще более критично оценили проект декрета меньшевики. Дан отмечал несоответствие между обоснованием трудности проблемы и необычайной простотой решения. Также как и левые эсеры, меньшевики, поддерживая необходимость централизации для решения продовольственного вопроса, заявили, что «эта политика, заменяющая централизацию, экономически и политически продуманную систему диктатурой, ставит себе целью вооруженную войну с крестьян-

[142] Там же. С. 82.
[143] См.: Ленинский сборник. Т. XVIII. М., 1931. С. 81.
[144] Там же. С. 255.

ством, потому что в деревне, ведь, трудно отделить, где кончается хозяйственный мужичок и где начинается полупролетарий и пролетарий».[145] На эту критику большевики Шлихтер и Цюрупа дали резкие ответы. Шлихтер напомнил присутствующим о классовой борьбе в деревне. А нарком Цюрупа в ответном слове заявил: «Я не услышал ни одного существенного возражения против тех мероприятий, которые нами рекомендуются».[146] По предложению председателя ВЦИК Я.М. Свердлова проект декрета большинством голосов был передан для редактирования в Президиум ВЦИК, при этом было решено, что после редактирования он становится законом без дальнейшего обсуждения в ВЦИК.

О том, что декрет «О предоставлении народному Комиссариату продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими» был принят при непосредственном участии В.И. Ленина, свидетельствует обмен записками между ним и народным комиссаром по продовольствию А.Д. Цюрупой сразу после обсуждения и принятия декрета в ВЦИК. Цюрупа писал: «Сообщите формальный порядок его введения в действие в виду того, что перед принятием декрета мною заявлено о сложении полномочий». В.И. Ленин ответил: «Декрет ухудшен (но, по-моему, в мелочах, и не стоит поднимать оттяжки. Это возможно – жалобой в ЦК, но, по-моему, не стоит). Ваше заявление об отставке, пока оно не принято, не имеет юридического значения».[147] Стоит обратить внимание на то, что в записке Ленина содержится мысль о том, что в случае, если ВЦИК не поддерживает политику Совнаркома, высшей инстанцией по проблемным вопросам законотворчества будет являться ЦК РСДРП (б). Дальнейшая история советского государства показывает, что развитие пошло именно по этому пути. Однако в мае 1918 года Совнаркому все еще требовалось утверждать важнейшие законы через ВЦИК, причем, нередко преодолевая при этом довольно серьезное сопротивление со стороны оппозиционных партий, несмотря на то, что эти партии, кроме партии левых эсеров, имели незначительное число голосов.

На заседании ВЦИК 20 мая 1918 г. Свердловым был сделан доклад о задачах Советов в деревне. Свердлов отметил, что новой власти еще не удалось заложить прочной основы среди крестьянства, а деревенская буржуазия является противником Советской власти. Поэтому в качестве важнейшей задачи выдвигался вопрос о расслоении в деревне, вопрос о

---

[145] Там же. С. 257.
[146] Там же. С. 260.
[147] Ленинский сборник. Т. XVIII. М., 1931. С. 89.

создании в деревне двух противоположных враждебных сил. Эта задача была тем более важна, поскольку именно от ее решения зависело обеспечение города продовольствием.

В обсуждении доклада Свердлова приняли участие левые эсеры, меньшевики и анархисты. Карелин заявил, что фракция левых эсеров резко расходится с большевиками в оценке того пути, который был избран для смягчения продовольственного кризиса. Суханов выступил с резкой критикой политики, проводимой в деревне. Выход из положения он видел в правильно организованных на основе всеобщего избирательного права демократических учреждениях.[148] Отмечая упрощенность подходов для решения вопросов, стоящих перед Советской властью, меньшевик Мартов заметил, что никакими декретами изменить направление общественной жизни нельзя. Он считал, что термин «беднейшее крестьянство» весьма расплывчат и не отражает реальной социальной структуры в деревне, поскольку те крестьяне, которые в ходе революции получили кусок земли, и теперь не хотят продавать хлеб по твердым ценам, не подпадают под эту категорию. Следовательно, такой подход противоречит всему предыдущему развитию революции.[149]

На эти критические замечания возражал большевик Л.С. Сосновский. Он утверждал, что необходимо «сделать ударный кулак из деревенской бедноты и выкачать тот возможный излишек хлеба, какой есть».[150] Кроме того, Сосновский заметил, что в деревне в отличие от членов ВЦИК очень хорошо определяют кто кулак, а кто нет. В поддержку большевистской политики выступили левый эсер Трутовский, анархист Карелин и социал-демократ-интернационалист С.Н. Жилинский. Карелин от фракции анархистов, например, заявил: «Вы в высшей степени недооцениваете ваши силы: вы сильнее, чем думаете, и с того момента, когда вы стали коммунистами, с того момента, как помогли крестьянам взять землю, вы настолько сильны, что вам нисколько не страшны голодные бунты».[151] На основе доклада Свердлова во ВЦИК была утверждена резолюция, предложенная большевиками, в которой указывалось «на крайнюю неотложность сплочения трудового крестьянства против деревенской буржуазии».[152] 27 мая 1918 г. ВЦИК принял декрет «О реорганизации

---

[148] См.: Протоколы заседаний Всероссийского Исполнительного Комитета IV созыва. Стеногр. отчет. М., 1920. С. 298.

[149] Во ВЦИК IV созыва активное участие в обсуждении законопроектов принимали представители партии меньшевиков. Особенно выделяются выступления Мартова. Так, на заседании 18 апреля 1918 года он подверг критике принципы организации Красной армии, предложенные Троцким, а на заседании 29 мая резко выступил против проекта о революционном трибунале при ВЦИК, который отстаивал Крыленко. О деятельности меньшевиков см.: Тютюкин С.В. Меньшевизм: страницы истории. М., 2002.

[150] Протоколы заседаний Всероссийского Исполнительного Комитета IV созыва. С. 302.

[151] Там же. С. 306.

[152] Там же. С. 310.

народного комиссариата продовольствия и местных продовольственных органов», а 11 июня декрет «Об организации и снабжении деревенской бедноты», которым были созданы комитеты бедноты как опорные пункты продовольственных органов в деревне.[153]

Вопрос о создании местных советов был изучен Л.Ф. Болтенковой, которая установила, что в 1917-1918 годах организация советов на местах занимался Народный комиссариат внутренних дел под руководством В.И. Ленина и партии большевиков. Автором был поставлен вопрос, почему не ВЦИК, а НКВД занимался образованием советского государственного аппарата. Ею был дан следующий ответ: «Функции ВЦИК определялись в процессе его работы и были закреплены лишь в Конституции РСФСР 1918 года… Конечно общее руководство Советами осуществлял ВЦИК, но в 1917-1918 годах Советы были созданы не везде. Нужно еще было ломать старые органы управления, на их месте создавать новый аппарат; требовалось повседневное, оперативное управление эти процессом. Непосредственное руководство сломом старого и созданием нового аппарата власти на местах наиболее эффективно мог осуществлять центральный отраслевой орган управления – НКВД».[154]

Завершая на этом рассмотрение законодательной деятельности съездов Советов и ВЦИК с ноября 1917 г. по июль 1918 г., отметим факт, который, несомненно, повлиял на изменение характера законодательной деятельности советского государства, которое произошло впоследствии. На заседании 14 июня 1918 года, было принято постановление об исключении из состава ВЦИК и местных Советов представителей контрреволюционных партий эсеров (правых и центра) и меньшевиков.

Итак, в период с ноября 1917 года по июль 1918 года законодательная деятельность в Советской России осуществлялась в условиях многопартийности. В высших представительных органах власти на съездах Советов и во ВЦИК были представлены наряду с большевиками и другие социалистические партии – левые эсеры, меньшевики, правые эсеры, анархисты, представители национальных партий. Многопартийная система возникла благодаря тому, что партии большевиков удалось заключить союз с левыми эсерами. Ленин и большевики использовали борьбу внутри партии эсеров, и сумели привлечь на свою сторону левых эсеров, что обеспечило большевикам столь необходимую на первых порах для удержания власти поддержку со стороны крестьянства.

---

[153] См.: Декреты Советской власти. Т.2. М., 1959. С. 307, 412.
[154] Болтенкова Л.Ф. Упразднение органов местного управления и создание Советов (октябрь 1917 – июль 1918 гг.). М., 1988. С.38

Многопартийность, безусловно, отразилась на характере законотворчества: правящей большевистской партии приходилось постоянно отстаивать свои законопроекты, причем нередко в ожесточенных спорах с представителями других социалистических партий. Особенно острый характер споры приобрели во ВЦИК IV созыва и на V съезде Советов, когда большевикам приходилось «продавливать» непопулярные законопроекты о продовольственной диктатуре, об организации комбедов.

В то же время надо отметить, что идеи, которые поддерживали оппозиционные партии, воплощались в законодательных актах советского государства. Это объясняется тем, что, несмотря на расхождения, все партии, представленные на Всероссийских съездах Советов и во ВЦИК, были социалистическими и между ними были не только различия, но и много общего. Например, имеются свидетельства, что следующие законы были приняты по инициативе левых эсеров: Наказ о взаимоотношениях ВЦИК и СНК от 17 ноября 1917 года, постановление ВЦИК об изменении состава Совета Народных комиссаров от 17 ноября 1917 года, Основной закон о социализации земли от 27 января 1918 года, декрет ВЦИК и СНК «О суде» № 2 от 15 февраля 1918 года, декрет ВЦИК «О лесах» от 27 мая 1918 года.

Если оценивать опыт законотворчества с ноября 1917 года по июль 1918 года в целом, то можно прийти к выводу, что организация эффективной работы в многопартийном высшем представительном органе государства задача чрезвычайно сложная, с которой партия большевиков, в конечном счете, не справилась и применила методы насилия, чтобы избавиться от оппозиции. Это привело к установлению в стране однопартийной системы.

Хотя многопартийность значительно усложняет деятельность представительного органа, не стоит забывать и об ее положительных сторонах. К положительным моментам относились: плюрализм мнений и разнообразие точек зрения, которые обеспечивались благодаря наличию в составе высших представительных и законодательных органов различных политических партий и то, что в обсуждениях законопроектов принимали участие представители всех партий, даже если фракция этой партии насчитывала на съезде или во ВЦИК всего несколько человек.

1.2. Законодательная деятельность Совета Народных Комиссаров РСФСР в условиях многопартийности (ноябрь 1917 – март 1918 года)

Совет Народных Комиссаров РСФСР с момента своего создания de facto стал заниматься законодательной деятельностью. Ценным источником информации о законодательной деятельности Совнаркома РСФСР являются протоколы его заседаний.

Заседания Советского правительства стали протоколироваться начиная с 15 ноября 1917 г. и происходили регулярно, несколько раз в неделю. По воспоминаниям Л.А. Фотиевой «протокольные постановления СНК чаще всего диктовал В.И. Ленин. Обычно он очень быстро проговаривал сложившуюся у него формулировку и, закончив, спрашивал: «Записали? Или «Успели записать?» – и тотчас же требовал материалы по следующему вопросу. Записывать было трудно, стенографистки не было».[155] В первые дни работы Советского правительства строго установленного порядка подготовки законопроектов не было. Проекты законов нередко создавались отдельными руководителями партии большевиков, а затем за подписью председателя Совнаркома или даже руководителя наркомата, инициировавшего тот или иной декрет, отправлялись в печать в официальные издания, например, в газету Рабоче-Крестьянского правительства или в Собрание узаконений. Так, нарком земледелия Милютин подписал декрет «О волостных земельных комитетах», нарком по внутренним делам Рыков – постановления «О жилищном моратории» и «Об учреждении рабочей милиции», нарком почт и телеграфов Глебов – «Об отмене правовых ограничений почтово-телеграфных служащих». Имеется следующее свидетельство о характере законотворчества в первые дни после вооруженного восстания в воспоминаниях Ю.Ларина: «Помню изумление Владимира Ильича, когда в № 2 правительственной газеты, неожиданно для него, появился за его подписью декрет «О порядке утверждения законов», предоставлявший законодательные права Совнаркому (которому съездом Советов предоставлено лишь управление) и дававший зато ЦИК право отменять постановления правительства (съезд предоставлял ему лишь право смещения и контроль)». Ларин объяснял такую практику тем, что «боевое товарищество, одержавшее верх в первой схватке и находившееся еще в процессе борьбы за самое существование, не имело возможности, ни надобности особенно занимать-

[155] Фотиева Л.А. Из жизни В.И. Ленина. М., 1967. С. 145.

ся юридическими тонкостями».[156] В приведенном отрывке речь идет о декрете от 29 октября 1917 г. «О порядке утверждения и опубликования законов», который гласил, что, «впредь до созыва Учредительного собрания составление и опубликование законов производится Временным рабочим и крестьянским правительством, избранным Всероссийским съездом Советов, а каждый законопроект поступает на рассмотрение правительства из соответственного министерства за подписью надлежащего народного комиссара».[157] Издание этого декрета Р. Пайпс оценивал весьма критически: «Такая упрощенная процедура, избавлявшая правительство от парламентской «обструкции» могла бы порадовать И.Л. Горемыкина или любого иного консервативного бюрократа старого режима, но вовсе не этого ожидали социалисты от «советского» правительства. ЦИК с возрастающей тревогой следил за развитием событий».[158] Под социалистами в данном случае имеются в виду левые эсеры, которые в ноябре 1917 г., когда еще не входили в состав Советского правительства, протестовали против законодательных полномочий СНК. Затем в декабре 1917 г. представители партии левых эсеров вошли в состав Совнаркома, а законодательные полномочия СНК были легализованы.

Стоит отметить, что в первые месяцы после Октября активностью в сфере законотворчества СНК выделялся Ю. Ларин, который по данным В.В. Журавлева, был автором многих проектов декретов, уступая в этом только В.И. Ленину.[159] Например, при его активном участии появился декрет СНК «О восьмичасовом рабочем дне», который был издан 29 октября 1917 года и был детально разработанным. Он регламентировал вопросы о детском и женском труде, о ночных и сверхурочных работах, о праздниках и еженедельном отдыхе, о перерывах и сменах, о вредных и подземных работах. Такая быстрота подготовки декрета объясняется тем, что в руках большевиков уже имелся готовый проект. История создания этого декрета была описана Лариным следующим образом: «Еще до 25 октября я был представителем Всероссийского Совета профессиональных союзов в комиссии по рабочему законодательству при министерстве труда. В качестве материала министерство представило нам подробный законопроект фабричного инспектора А.Н. Быкова, к которому мною были разработаны всякие поправки, не имевшие в то время, впрочем, никаких шансов на практический успех. После 25 октября я взял переработанный проект Быкова,

---

[156] Ларин Ю. У колыбели // Народное хозяйство. 1918. № 11. С. 16-17.
[157] Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 448-449.
[158] Пайпс Р. Русская революция. Часть вторая. М., 1994. С. 195.
[159] См.: Журавлев В.В. Декреты Советской власти, 1917-1920 г. г. как исторический источник. М., 1976.

подписал «за народного комиссара труда Ю. Ларин» и послал в печать. «Газету правительства» редактировал тогда т. Зиновьев, который не очень ломал себе голову над порядком издания законов, была бы лишь мера полезна».[160] Из приведенного отрывка видно, что в случае надобности большевики использовали уже имевшиеся наработки, в том числе и Временного правительства. Главное, чтобы идеи, предлагавшиеся в законопроектах, отвечали духу революции и могли привлечь массы трудящихся на сторону Советской власти. В воспоминаниях А.Г. Шляпникова, занимавшего в первом составе СНК пост наркома труда, отражена атмосфера и настрой большевиков в первые дни после вооруженного восстания. Шляпников отмечал, что в ноябре-декабре 1917 г. было еще не ясно, как сложатся взаимоотношения между Советами, СНК и будущим Учредительным собранием. Поэтому некоторые товарищи спешили издавать как можно больше декретов, чтобы поставить будущее Учредительное собрание перед фактом. К таким принадлежал Ларин, поспешивший без ведома коллегии НКТ издать декрет «О восьмичасовом рабочем дне».[161]

Однако произвольное издание декретов продолжалось недолго. По мере накопления опыта в Советском правительстве стал устанавливаться определенный порядок законотворческой деятельности. С конца 1917 г. внесение любого вопроса на рассмотрение СНК РСФСР, в том числе проекта постановления или декрета, должно было отвечать целому ряду требований: «Необходимым в подготовке дела для обсуждения Владимир Ильич считал: представление краткой объяснительной записки (не более 2-3 страниц), сформулированного проекта решения СНК или СТО и отзывов о нем всех заинтересованных ведомств, а также контрпроекта в случае несогласия какого-либо ведомства. Материалы должны были заблаговременно рассылаться секретарем всем членам Совнаркома».[162]

Часто на заседаниях Совнаркома создавались рабочие или временные комиссии. Это делалось почти неизменно во всех случаях, когда вынесение окончательного постановления по рассмотренному вопросу откладывалось и правительство принимало предварительное решение, направленное на доработку вопроса или текста проекта по существу или редакционного характера. При этом Совнарком обычно поручал подготовить или доработать должным образом вопрос комиссии, специально для этого образованной и состоявшей, как правило, из автора первоначального проекта, народных комиссаров, а также специалистов и представителей различных ведомств и организаций.

---

[160] Там же. С. 16.
[161] См.: Шляпников А.Г. Октябрь // Утро страны Советов. Л., 1988. С. 129, 136.
[162] Фотиева Л.А. Указ. соч. С. 99.

Для проработки законопроектов комиссиям СНК, как правило, устанавливался короткий срок, и назначалось ответственное лицо. Одним из первых проектов, рассмотренным в СНК и зафиксированным в официальном протоколе от 15 ноября 1917 года, был проект положения о страховании на случай безработицы. По указанному проекту было постановлено: «1) распубликовать проект положения, снабдив его пояснительной запиской, 2) обязать товарищей народных комиссаров ознакомиться с проектом в двухдневный срок и 3) внести его на рассмотрение в Центральный Исполнительный комитет».[163] На этом же заседании были рассмотрены проект декрета «О роспуске городской думы гор. Петрограда» и проект положения о выборах в городскую думу и впервые поставлен вопрос о революционных судах. Для окончательного редактирования декрета о роспуске Петроградской думы была создана комиссия в составе А.В. Луначарского, Л.Д. Троцкого и Н.П. Глебова, а для обсуждения вопроса о революционных судах было постановлено пригласить на заседание СНК 16 ноября П.И. Стучку и П.А. Красикова.[164]

Изучение законодательной деятельности Совета Народных Комиссаров РСФСР было бы неполным без рассмотрения деятельности народных комиссариатов по подготовке актов, и в первую очередь Наркомата юстиции РСФСР, который, как предусматривалось декретом от 29 января 1918 г., должен был давать заключения по всем законопроектам, которые создавались в соответствующих наркоматах. Первым народным комиссаром юстиции декретом II Всероссийского съезда был назначен Г.И. Оппоков-Ломов. Однако он занимал этот пост недолго, с 16 ноября 1917 года наркомом стал П.И. Стучка. 12 декабря 1917 года на должность народного комиссара юстиции постановлением ВЦИК был утвержден левый эсер И.З. Штейнберг. 19 декабря 1917 года за подписью народного комиссара юстиции было издано постановление «О плане работы Наркомата юстиции». Общее руководство коллегией возлагалось на коллегию, состоявшую из пяти человек под председательством народного комиссара юстиции. Первоначально в состав коллегии вошли: И.З. Штейнберг, В.А. Алгасов, М.Ю. Козловский, П.А. Красиков, П.И. Стучка, А.А. Шрейдер. В комиссариате было создано шесть подразделений: отдел личного состава и судопроизводства, отдел законодательных предположений, отдел кодификационный, отдел литературно-издательский, тюремное управление и административный отдел. Наиболее сложную структуру имел второй отдел, он состоял из 6 отделений. Первое отделение – по государствен-

[163] Протоколы Совета Народных Комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917-март 1918 г. г. М., 2006. С. 20.
[164] Там же. С. 20, 21.

ному праву возглавлялось профессором М.А. Рейснером. Второе отделение – по судопроизводству уголовному и гражданскому, во главе которого стояли И.З. Штейнберг и М.Ю. Козловский. Третье отделение по гражданскому праву находилось под руководством П.И. Стучки. Редактором четвертого отделения был Д.А. Черепанов, пятого отделения по специальному законодательству – П.А. Красиков. Шестое отделение было создано для редакции всех законопроектов всех народных комиссариатов перед поступлением их на рассмотрение и утверждение Совета Народных Комиссаров. Редактором отделения был А.А. Шрейдер. Проекты подготавливались и разрабатывались в соответствующих отделениях отдела законодательных предположений, откуда они поступали на рассмотрение общего собрания редакторов всех отделений второго отдела. После утверждения законопроекта, представленного собранием редакторов, на коллегии НКЮ, проект поступал в шестое отделение для окончательной редакции и представления в СНК.[165]

В архиве сохранились материалы о деятельности отдела законодательных предположений и кодификации НКЮ – специального отдела, занимавшегося вопросами законотворчества. Свои задачи этот отдел определял следующим образом: подготовка проектов и кодексов, просмотр проектов всех ведомств, организация комиссий и совещаний, ответы на запросы юридического характера всех центральных и местных учреждений.[166]

Отдел законодательных предположений и кодификации состоял из отделений. В первое время заметной была деятельность отделения государственного права, которое возглавлял М.А. Рейснер. 12 декабря 1917 года на заседании коллегии НКЮ было принято решение, что «необходимо теперь же наметить те главные пути, которыми идет упомянутое государственное строительство для того, чтобы соответственно организовать работу отделения государственного права».[167] Для решения поставленной задачи 14 декабря отделение государственного права НКЮ РСФСР приняло план работы, состоявший из 9 пунктов: «1) Разработка и систематизация печатного и газетного материала. 2) Установление связи с правительственными и общественными учреждениями для получения сведений. 3) Составление списка учреждений. 4) Разработка поступающих материалов. 5) Составление научно-подготовительных отчетов для издания сборников. 6) Составление информационных статей для газет. 7) Подготовка законодательных предположений по требования

[165] СУ РСФСР, 1917, № 11, ст. 171.
[166] ГАРФ. Ф. 353. Оп. 1. Д. 4. Л. 1.
[167] ГАРФ. Ф. 353. Оп. 1. Д. 5. Л. 1.

Народного Правительства. 8) Работы по сравнительному законодательству. 9) Составление библиографического указателя».[168]

Из обзора за декабрь 1917 г. видно, что отдел государственного права НКЮ под руководством М.А. Рейснера самостоятельно подготовил следующие законопроекты: 1. О перемене фамильных имен и родовых прозвищ; 2. О свободе совести, религиозных и церковных обществах; 3. О приобретениях и утрате российского гражданства; 4. О редактировании и печатании правительственных актов; 5. Положение о редакционном Совещании при Народном комиссариате юстиции; 6. О службе гражданской.[169]

Приведенный перечень мероприятий свидетельствует о том, что в НКЮ намеревались осуществлять сбор материалов и анализировать их для разработки советского государственного права. Этот план, несомненно, научно обоснованный, предполагал значительный объем работы. В то время как работников наркомата, которые должны были воплотить этот план в жизнь, было очень мало. Так, на совещании отделения государственного права 14 декабря присутствовало всего 4 человека: председатель М.А. Рейснер, сотрудники – А.М. Пуцелло, К.М. Дзельзит, В.А. Итин.[170]

17 января 1918 года М.А. Рейснер предложил на рассмотрение отделения государственного права проект инструкции о редактировании и печатании законодательных предположений, вносимых в Совет Народных Комиссаров. 23 января в отделении государственного права было решено созвать совещание представителей всех отделов законодательных предположений ведомств, находящихся Петрограде.[171]

28 января 1918 года состоялось первое Междуведомственное совещание представителей законодательных отделов народных комиссариатов. На этом совещании присутствовали: председатель совещания, редактор отделения государственного права М.А. Рейснер, помощник народного комиссара юстиции А.А. Шрейдер, представители от народных комиссариатов: призрения – А.М. Соколович, продовольствия – В.Д. Капустин, Б.Е. Кедрин, просвещения – В.М. Познер, по военным делам – А.Я. Напалков, А.Н. Елоховский, сотрудники отделения государственного права при народном комиссариате юстиции А.Ф. Евстихеев. П.С. Езерский, Г.С. Гурвич, И.М. Рейснер, В.В. Холодковский, секретарь Сардыко.[172] В начале работы совещания Шрейдер проинформировал собравшихся, что разработанная

[168] Там же. Л. 7.
[169] ГАРФ. Ф. 353. Оп. 1. Д. 4. Л. 37.
[170] Там же. Л. 7.
[171] Там же. Л. 17 об.
[172] ГАРФ. Ф. 353. Оп. 2. Д. 116. Л. 1.

наркоматом юстиции инструкция о редактировании и печатании законодательных предположений и правительственных актов утверждена Советом Народных Комиссаров.[173] Участники совещания, приняв к сведению информацию о декрете СНК, обратили внимание, что законопроекты делятся на спешные и на неспешные, и в зависимости от этого порядок принятия законов может различаться. Проблема заключалась в том, что спешные законы СНК мог принимать и принимал без участия НКЮ. Относительно неспешных законопроектов было постановлено, что «в тех случаях, когда законопроект может заинтересовать другие ведомства, то ведомство, внеся на обсуждение совещания при Народном Комиссариате Юстиции должно сообщать в копии законопроект всем ведомствам, с указанием в какое время предположено рассмотрение в Совещании этого законопроекта».[174] В отношении спешных законопроектов председатель М.А. Рейснер предложил представлять их копии в НКЮ, хотя бы за 24 часа до рассмотрения их в СНК.[175] Следующие заседания Межведомственной комиссии, состоявшееся в феврале-марте 1918 года, оказались краткими, рассмотрение законопроектов было решено прервать, так как Советское правительство готовилось к переезду в Москву.[176] После переезда правительства в Москву эти заседания практически прекратились.

В декабре 1917 г. произошло знаменательное событие – СНК после проведения переговоров между партиями большевиков и левых эсеров становится многопартийным. Поэтому главной особенностью СНК РСФСР с декабря 1917 г. по март 1918 г. можно считать, то, что Советское правительство в этот период было двухпартийным, что существенно отразилось на законотворческой деятельности этого органа власти. Все правовые акты и проекты актов, которые обсуждались в это время в СНК, можно подразделить на акты, инициированные большевиками и акты, инициированные левыми эсерами. В первую очередь обратимся к рассмотрению актов, обсужденных и принятых СНК по инициативе РКП(б). Изучение протоков СНК за период с ноября 1917 г. по март 1918 г. позволяет сгруппировать все законы и законопроекты СНК, утвержденные по инициативе партии коммунистов в зависимости от общественных отношений, которые этими актами регулировались. Разумеется, в рамках настоящей работы невозможно проанализировать все декреты СНК, так что будем выделять и анализировать наиболее значимые из них.

---

[173] См.: Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 448-449.
[174] ГАРФ. Ф. 353. Оп. 2, Д. 116. Л. 1 об.
[175] Там же. Л. 2.
[176] ГАРФ. Ф. 353. Оп. 2, Д. 116, Л. 26 об.

Важнейшими правовыми актами являлись акты, относившиеся к сфере государственно-правовых отношений. Например, к ним относились следующие нормативно-правовые акты: декрет «О роспуске городской думы Петрограда»; декрет «О суде» № 1; декрет, имевший рабочее название «Об аресте виднейших членов центральных комитетов партий врагов народа»; декрет «О роспуске Учредительного собрания»; декрет «О суде» № 2; декрет под рабочим названием «Об отделении церкви от государства». Из названных декретов четыре были впоследствии утверждены во ВЦИК, а два акта, а именно, декрет «О суде» № 1 от 22 ноября 1917 г. (одним из авторов которого был П. И. Стучка[177]) и декрет «О свободе совести, церковных и религиозных обществах» от 20 января 1918 г. (автор – М. А. Рейснер[178] при участии священника Галкина) во ВЦИК не утверждались. Таким образом, они стали действующими декретами Советской власти после утверждения в СНК РСФСР. Эти акты касались чрезвычайно важных сторон общественной жизни страны и были тесно связаны с политической борьбой, которая происходила в России во время революции. Можно предположить, что существовали трудности с утверждением этих актов в высшем представительном органе – во ВЦИК из-за своего радикального содержания, и поэтому они были изданы от имени Совета Народных Комиссаров РСФСР.

Декрет «О суде» № 1 был представлен Совнаркомом на рассмотрение ВЦИК II созыва, но так и не был ВЦИК утвержден. Анализируя этот случай в законотворческой практике советского государства, Т. Е. Новицкая пишет: «С точки зрения формально-юридической – явное нарушение порядка издания нормативных актов, установленного вековой традицией».[179] Таким образом, закон, который положил начало систематической разработке советского законодательства, был принят Советом Народных Комиссаров.

Рассмотрим, как создавался этот важнейший законодательный акт советского государства. 10 ноября 1917 года П. И. Стучка доложил проект декрета на заседании ВЦИК. Была создана комиссия из пяти человек, выделенных фракциями ВЦИК для обсуждения и редактирования проекта.[180] Впервые в СНК проект декрета о революционных судах, судя по протоколу, обсуждался на заседании 15 ноября 1917 года, где было принято решение об обсуждении этого вопроса 16 ноября. Для обсуждения были приглашены Стучка и Краси-

---

[177] См.: Стучка П.И. Ленин и революционный декрет // Избранные произведения по марксистко-ленинской теории права. Рига, 1964, С. 344.
[178] Авторство М.А. Рейснера подтверждается архивными материалами отделения государственного права отдела законодательных предположений Наркомата юстиции РСФСР. См. ГАРФ. Ф. 353. Оп. Д. 4. Л. 31, 37.
[179] Новицкая Т.Е. Возникновение советского права. Дис. … канд. юрид. наук. М., 1980. С. 68.
[180] Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. М., 1987. С. 197.

ков.[181] 16 ноября проект декрета о революционных судах и о закрытии и ликвидации всех старых судебных учреждений рассматривался девятым пунктом повестки дня. В решении Совнаркома указывалось: «Поручить А.В. Луначарскому к утру 17/XI представить проект декларации к декрету о революционных судах. Комиссии из товарищей Луначарского, Троцкого, Стучки, Сталина, Сокольникова и одного члена Военно-революционного комитета предлагается выработать окончательный текст декрета и представить его к 8 часам вечера 17/I в Совет Народных Комиссаров».[182] Из этого документа видно, что правительство придавало декрету о судах большое значение, поэтому была создана столь представительная комиссия. Также обращает на себя внимание то, что сроки подготовки проекта были не просто короткими, а минимальными и предельно точными. К утру предполагалось подготовить декларацию, а к 8-ми вечера того же числа – сам проект. 19 ноября вопрос о революционных судах был снят с повестки дня ввиду передачи проекта во ВЦИК.[183] Это решение было продиктовано стремлением СНК придать декрету большую весомость. Однако ВЦИК не принял декрета «О суде», поэтому 22 ноября 1917 года состоялось заседание Совнаркома, на котором присутствовали: Ленин, Колегаев, Шляпников, Елизаров, Сталин, Эссен, Аксельрод, Глебов, Троцкий, Стучка, Бонч-Бруевич, Шлихтер, т.е. всего 12 человек. Первым вопросом повестки дня был проект декрета о революционных судах. Проект голосовался по пунктам, по-видимому, из-за сложности и принципиальности тех вопросов, которые должен был урегулировать этот декрет. Всего было заслушано 8 пунктов. Решение, принятое на заседании СНК гласило: «Всеми голосами, при воздержавшемся М. Елизарове, обсуждать и утверждать проект по пунктам. Принимается, но (5 пункт) выкидывается. Принять резолюцию Троцкого. (Принято единогласно при воздержавшемся Колегаеве)».[184]

Окончательные результаты голосования были следующие: все присутствующие проголосовали «за», кроме Эссена и Колегаева.

Как уже отмечалось, на заседании была оглашена резолюция Троцкого. Она представляет, на наш взгляд, интерес с точки зрения пояснения спорных моментов и трудностей, которые возникли при принятии декрета о суде.

Поэтому имеет смысл привести этот документ полностью, так как он зафиксирован в протоколе СНК.

---

[181] Протоколы заседаний Совета Народных комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917 – март 1918 г. г. М., 2006. С. 21.
[182] Там же. С. 24.
[183] Протоколы заседаний Совета Народных комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917 – март 1918 г. г. М., 2006. С. 28.
[184] Там же. С. 43.

«1) Принимая во внимание, что проект введения революционного суда, выработанный уже несколько недель назад, подвергался многократным обсуждениям в СНК, в комиссиях и во фракциях ЦИК, причем сколько-нибудь значительные разногласия устранены путем соответственных поправок и изменений; 2) принимая во внимание, что окончательное прохождение законопроекта через ВЦИК тормозится случайными и побочными причинами, лежащими совершенно вне рамок вопроса о суде; 3) принимая во внимание, что отсутствие революционного суда создает для Советского правительства совершенно безвыходное положение, делая правительство беспомощным против преступного контрреволюционного саботажа; 4) принимая во внимание, что согласно прецедентам и в соответствии с резолюцией на этот счет самого ЦИК, Совет Народных Комиссаров имеет право в случаях неотложности принимать декреты самостоятельно и лишь затем вносить их в Центральный Исполнительный Комитет; 5) принимая все это во внимание, *Совет Народных Комиссаров видит себя вынужденным, не совершая по существу ни малейшего нарушения власти и прав ЦИК, принять в сегодняшнем заседании закон о революционном суде и немедленно ввести его в действие* (выделено мной – О. М.)»[185].

Представляется, что эта резолюция дает информацию для понимания той обстановки, в которой принимался декрет «О суде». Во-первых, СНК был вынужден воспользоваться своим правом законодательствовать, которое было за ним закреплено резолюцией от 4 ноября 1917 года из-за того, что ВЦИК тормозил принятие декрета. Во-вторых, главной целью принятия этого декрета правительство называло необходимость борьбы против контрреволюционного саботажа. Таким образом, можно сделать вывод, что из-за своей революционности, радикальности декрет «О суде» встретил серьезное сопротивление при его рассмотрении со стороны ВЦИК. В СНК против декрета голосовали представители партии левых эсеров. Таким образом, можно говорить, что данный декрет был документом, подготовленным партией большевиков, а против него выступали левые эсеры.

П. И. Стучка, готовивший проект декрета о суде, предлагал проводить выборы судей по спискам, составленным для выборов в Учредительное собрание, т.е. на основе всеобщего избирательного права. Что касается прокурорского надзора, то его предлагалось объединить с адвокатурой в единый институт.[186] Исходя из этого, Е.Н. Городецкий делал вывод, что свои идеи Стучка, по-видимому, изложил в первом проекте, который до нас не дошел.

[185] Протоколы заседаний Совета Народных комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917 – март 1918 г. г. М., 2006. С. 44.
[186] Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. 1917-1918. М., 1987. С. 196-197.

А опубликованный в выпуске II «Материалов Наркомюста» проект декрета он считал более поздним вариантом.[187] Однако в Материалах НКЮ проект называется «Первоначальным проектом первого декрета о суде» и поскольку других более ранних текстов не обнаружено, проект НКЮ следует рассматривать как первоначальный вариант. Сравнение с ним окончательной редакции декрета позволяет выяснить, какие изменения проект претерпел в период обсуждений и подготовки.[188]

В первоначальном варианте имеется преамбула, которая отсутствует в самом декрете. В преамбуле были сформулированы причины издания декрета о суде, поэтому она представляет интерес. Например, указывалось, что старые своды законов упраздняются, так как они приспособлены к отжившим общественным отношениям. А задачей государства являлось создание подлинно демократических законов, отражающих правосознание широких народных масс. В преамбуле признавалось, что упразднение старых законов преждевременно, но интересы великой рабочей и крестьянской революции требуют этой меры.

Статья 1 декрета и статья 1 проекта в основном совпадают, но есть одно существенное отличие. В декрете закреплялось, что все упраздненные судебные учреждения заменяются судами, образуемыми выборным путем, в проекте этого не было. Кроме того, проект упразднял и мировые суды, а в статье 1 декрета мировые суды не перечислялись. Статья 2 в декрете была существенно дополнена, поэтому по сравнению со статьей второй проекта она стала гораздо содержательней. Во 2 статье в декрете содержалась норма, устанавливавшая новую организацию местного суда. Вопрос о формировании суда решался демократически, суды должны были избираться на основании прямых выборов. Мировые судьи, которые изъявляли желание избираться в местные суды, могли участвовать в выборах. Следовательно, по мнению законодателя из всех судебных установлений дореволюционной России только мировые суды отвечали требованиям, которые предъявляла Советская власть. В этой же статье 2 в декрете была установлена подсудность местного суда – гражданские дела до 3000 рублей и уголовные дела, по которым назначается наказание не свыше 2 лет лишения свободы. Нетрудно заметить, что подсудность местного суда по декрету от 22 ноября 1917 года соответствует подсудности мировых судов дореволюционной России.

В проекте статья 3 посвящена процессуальным срокам, нормы такого содержания в декрете «О суде» нет. Статья 3 декрета частично соответствует содержанию статьи 4 про-

[187] Городецкий Е.Н. Указ. соч. С. 197.
[188] См.: Максимова О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917-1922 годах. М., 2011. С. 380-387

екта. Однако и в ней появились новые нормы: предварительное следствие должно было осуществляться самими местными судами, а роли обвинителей и защитников, упраздненных прокуратуры и адвокатуры возлагались на всех неопороченных граждан обоего пола. Статьи 5 проекта и статья 4 декрета в основном совпадают.

Самой известной из всех статей декрета «О суде» является, безусловно, статья 5. Любопытно, что в первоначальном варианте она имела совершенно другое содержание, поскольку статья 6 проекта вообще упраздняла старые законы, и в своих решениях и приговорах суд должен был руководствоваться декретами СНК, революционной совестью и революционным правосознанием. В статье 5 самого декрета два существенных изменения: старыми законами декрет пользоваться разрешил в том случае, если они не противоречат декретам ВЦИК и СНК, а, кроме того, программам партий большевиков и левых эсеров. Сохранились воспоминания одного из главных разработчиков декрета П.И. Стучки. В статье «Ленин и революционный декрет» Стучка писал: «Наш проект декрета <№ 1> о суде встретил во Владимире Ильиче восторженного сторонника. Суть декрета заключалась в двух положениях: 1) разогнать старый суд и 2) отменить все старые законы. И только… Владимир Ильич, чтобы ускорить и облегчить прохождение декрета согласился пустить его только через Совнарком, а не через ЦИК, где он, хотя и был бы принят, но, наверное, встретил бы ярое сопротивление «коалиционных партий» – левых эсеров и отчасти и «интернационалистов». В Совнаркоме же проект прошел благодаря тому, что т. Луначарский из скептика превратился в восторженного его защитника во имя революционного правосознания, тут же подтверждая, что это понятие к нам перешло от Петражицкого».[189] Таким образом, Стучка подтверждал, что декрет «О суде» голосовался в Совнаркоме, так как его прохождение через ВЦИК встретило серьезное сопротивление со стороны левых эсеров. Стучка также описывал отношение В.И. Ленина к «революционной совести» и «революционному правосознанию». Поскольку Ленин не любил фраз без конкретного содержания, он внес в проект декрета дополнение о том, что отменяются все старые законы, которые противоречат декретам Советской власти, а также программам-минимум победивших партий большевиков и левых эсеров.

Статья 6 декрета являлась новеллой, внесенной при обсуждении проекта. В ней идет речь о праве сторон обращаться к третейскому суду по гражданским, а частично и по уго-

[189] Стучка П. И. Ленин и революционный декрет // Избранные произведения по марксистко-ленинской теории права. Рига. 1964. С. 344.

ловным делам. Советская власть приветствовала применение третейского разбирательства, так как суды государственные находились на стадии формирования. Статья 7 проекта, в которой предполагалось отменить законы об уголовных репрессиях за политические и религиозные преступления, была исключена из текста декрета. Статья 8 проекта и статья 8 декрета также существенно отличались. В проекте речь шла о следственных комиссиях, в задачу которых входило суждение о контрреволюционных делах. В самом декрете в качестве органа борьбы с контрреволюционными выступлениями, мародерством, саботажем, хищничеством учреждались революционные трибуналы. Действительно, не совсем понятно, каким образом следственные комиссии могли бы побороться с контрреволюцией, а вот революционные трибуналы впоследствии сыграли решающую роль в борьбе с контрреволюцией во время гражданской войны. Таким образом, законодателю удалось в кратчайшие сроки решить вопрос о мерах защиты завоеваний революции. Первоначально проект декрета назывался «Проект о революционных судах», что видно из протоколов Совнаркома. После принятия декрет получил название декрет «О суде» № 1, а прилагательное «революционный» стало применяться в отношении трибуналов. Итак, сравнительный анализ показывает, что декрет «О суде» по сравнению с проектом НКЮ претерпел значительные изменения, был внесен ряд серьезных поправок. Таким образом, за чрезвычайно короткий срок на заседаниях СНК, в комиссии СНК и во фракциях ВЦИК удалось решить многие вопросы, которые в проекте были только намечены. Декрет сразу после издания произвел революционные изменения, он заложил основы советского суда и советского права.

Вторым значительным правовым актом, который не был утвержден ВЦИК, а был издан от имени СНК, как уже отмечалось, был декрет «О свободе совести, церковных и религиозных обществах». Он обсуждался на заседании СНК 20 января 1918 г. Этот документ не вызвал никаких разногласий между правящими партиями. В.И. Ленин внес в проект несколько существенных редакционных поправок. Он предложил вместо формулировки статьи 1, которая гласила, что «религия есть частное дело каждого гражданина Российской республики» знаменитую формулу: «церковь отделяется от государства». Кроме того, он дополнил статью 3 декрета примечанием о том, что «из всех официальных актов всякое указание на религиозную принадлежность и непринадлежность граждан устраняется».[190] Важнейшей идеей декрета было провозглашение свободы совести в статье 3, согласно которой: «Каждый гражданин может исповедовать любую религию или не исповедовать никакой». Однако в

[190] Декреты Советской власти. Т.1 М., 1957. С. 371.

статье 5 закреплялось, что «свободное исполнение религиозных обрядов обеспечивается постольку, поскольку они не нарушают общественного порядка и не сопровождаются посягательством на права граждан и Советской республики». Представляется, что в формулировке 5 статьи можно при желании усмотреть угрозу православной церкви, так как в период революции официальной идеологией Советской республики являлся марксизм, а об отношении марксистов к религии церковным деятелям в 1918 г. было хорошо известно.

Для иллюстрации мировоззрения советских деятелей в первые годы Советской власти можно привести мнение М.А. Рейснера, который являлся одним из разработчиков декрета «О свободе совести, церковных и религиозных обществах» в качестве заведующего отделением государственного права отдела законодательных предложений НКЮ РСФСР. Представляется, что нижеприводимая цитата довольно хорошо отражает мировоззрение создателей декрета от 20 января 1918 г.: «Человек некогда создал бога, как высший образец доблести, мудрости и могущества. Настало время, когда этот образец должен быть воплощен на земле. Старым богам мы объявляем войну: да здравствует новый, не только равный этим богам, но далеко превосходящий их новый человек – творец и создатель».[191] Из этой цитаты ясно видно, что в Советской республике насаждалась совершенно новая идеология, основанная на материалистическом понимании истории, которая ничего общего с православной традицией не имела.

Представляется, что вопрос о государственной религии, о взаимоотношениях государства и церкви так же сложен, как и вопрос об отношении к Богу, и именно поэтому на него нет однозначного ответа.[192]

Итак, два вопроса государственной и общественной важности: во-первых, установление основ создания новой правовой системы и новой судебной системы; во-вторых, отказ от православия как государственной религии, а, следовательно, отказ от православия как основы государственной идеологии, и провозглашение свободы совести были разрешены декретами Совнаркома. Это подтверждает, что в системе высших советских законодательных органов СНК РСФСР в первые месяцы после Октября играл весьма значительную роль. Следует подчеркнуть, что Совнарком обладал значительными законодательными

---

[191] Рейснер М.А. Нужна ли вера в бога? М., 1923. С. 114, 128.

[192] См: Богомолов А.А. Законодательство о Православной церкви в России: основные исторические тенденции развития. Дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2004. С. 73; Русская православная церковь и коммунистическое государство, 1917-1941. Документы и фотоматериалы. М., 1996; Русская православная церковь и право: комментарии / Под ред. д.ю.н. Маслова. М., 1999; Шершнева-Цитульская И.А. Правовой статус Русской православной церкви в Советском государстве (1917-1943 г. г.). Дис. …канд. юрид. наук. М., 2005.

полномочиями в период активной политической деятельности В.И. Ленина на посту его председателя. То есть, можно утверждать, что во многом благодаря авторитету вождя революции и главы Советского правительства Совнарком проводил радикальные решения, кардинально изменившие жизнь российского общества.[193]

Кроме вопросов государственного права, в законодательной деятельности СНК, инициированной большевиками, можно выделить принятие и обсуждение ряда актов в сфере трудовых отношений, а также двух правовых актов в области семейного права. В области трудового права были приняты следующие акты: положение ВЦИК и СНК о страховании на случай безработицы от 24 декабря 1918 г., декрет «О пенсиях военно-увечным» от 15 декабря 1917 г., декрет «Об условиях учета и расчета рабочих» от 20 декабря 1917 г., декрет «О всеобщей повинности по очистке снега в Петрограде и на Петроградском железнодорожном узле» от 22 декабря 1917 г. Для регулирования брачно-семейных отношений СНК РСФСР 16 и 18 декабря 1917 г. были приняты, утвержденные затем и во ВЦИК, декрет «О расторжении брака» и декрет «О гражданском браке, детях и о ведении книг актов состояния».[194]

Самое значительное количество нормативно-правовых актов принятых или обсужденных в СНК в изучаемый период – это декреты и проекты декретов, относящихся к сфере административного регулирования. Административные декреты, принятые Советов Народных Комиссаров РСФСР в период с ноября 1917 г. по март 1918 г., можно подразделить на три группы: 1) акты о создании и правовом положении органов государственного управления, государственной безопасности и вооруженных сил; 2) акты и проекты актов, направленных на законодательное регулирование экономической политики; 3) законы, регулировавшие правовой статус отдельных категорий лиц.

Первая группа актов наиболее многочисленна. К ним, например, относятся: декрет «Об учреждении Государственной комиссии по просвещению» от 9 ноября 1917 г., постановление «О работе по организации Высшего экономического совещания» от 11 ноября 1917

---

[193] См.: о роли СНК в системе власти и в законотворчестве в период правления В.И. Ленина, например, Антонова Л.И. Организационные формы правотворческой деятельности Совета Народных Комиссаров, 1917-1922 г. г. // Правоведение. 1968. № 3. С. 96-105; Жимерина Н.В. Совет народных Комиссаров в первый год Советской власти (октябрь1917г. - июль 1918 г.). Автореф. … канд. юрид. наук. М., 1955; Ригби Т.Х. Правительство Ленина: Совнарком 1917-1922 // Гражданская война в России: перекресток мнений. М., 1994. С. 121-133; Шишкин В.А. Власть. Политика. Экономика. Послереволюционная Россия (1917-1928 г. г.). СПб., 1997.

[194] Более подробно о развитии советского семейного права см.: Полянский П.Л. Отечественное брачно-семейное законодательство от КЗАГС до наших дней // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 126-135; Полянский П.Л. Развитие понятия брака в истории советского семейного права // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 2. С. 98-106; Полянский П.Л. Личные права и обязанности супругов в советском семейном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 5. С. 49-82.

г., декрет «Об учреждении Высшего совета народного хозяйства» от 2 декабря 1917 г., постановление «Об образовании и составе коллегии Комиссариата государственного контроля» 5 декабря 1917 г., декрет «О создании Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией, саботажем, спекуляцией и преступлениями по должности» от 7 декабря 1917 г., декрет «О выборном начале и об организации власти в армии» от 16 декабря 1917 г., декрет «Об организации Рабоче-Крестьянской Красной армии» от 15 января 1918 г. и др. Например, Р.С. Мулукаев пишет: «В первые дни Октября сложилась и получила правовую регламентацию такая функция милиции как борьба с преступностью путем участия в расследовании уголовных дел. Впервые в общегосударственном масштабе эта обязанность милиции была закреплена в декрете СНК «О революционном трибунале печати» от 28 января 1918 г., подписанным В.И. Лениным. Декрет СНК – юридический акт, обладающий силой закона – рассматривал милицию как материальную силу в борьбе с контрреволюционными попытками свергнуть Советскую власть путем использования печати».[195]

О том, что большевики осознавали как задачу первостепенной важности налаживание экономики страны, свидетельствует тот факт, что первым пунктом в первом известном протоколе Совета Народных Комиссаров РСФСР от 15 ноября 1917 г. рассматривался вопрос об организации Совета народного хозяйства. По этому вопросу А.Г. Шляпникову, В.В. Оболенскому (Н. Осинскому) и Н.И. Бухарину было предложено составить проект организации к 16 ноября.[196] 18 ноября Бухарин внес на рассмотрение СНК проект о Высшем экономическом совещании. Учитывая значимость проблемы, проект было решено провести через ВЦИК. В этой связи обращает на себя внимание тот факт, что специальный высший орган по организации экономики не был учрежден на II съезде советов, на котором было создано Советское правительство и назначены руководители первых советских наркоматов. Возможно, это объясняется тем, что потребность в новом органе возникла в связи с выходом из состава правительства ряда наркомов – большевиков, которые отвечали за экономические наркоматы.[197] А возможно, тем, что вопрос об организации экономики страны был самым трудным, поэтому потребовалось определенное время, чтобы придумать саму организационную структуру Высшего Совета Народного Хозяйства.

---

[195] Мулукаев Р.С. Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917-1920 гг.) М., 1975. С.47

[196] См.: Протоколы заседаний Совета Народных Комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917 г. – март 1918 г. М. , 2006. С. 20.

[197] Эта версия разрабатывается, например, А.Л. Филоненко в работе «ВСНХ: идея и реальность». Магнитогорск, 1998.

Начало планомерной законотворческой деятельности Совнаркома по налаживанию экономики страны можно датировать 14 декабря 1917 года, когда В.И. Ленин внес на рассмотрение в ВСНХ проект декрета о проведении в жизнь национализации и о необходимых в связи с этим мерах. Согласно положению ВСХН был органом, подчиненным СНК, который должен был разрабатывать законопроекты, касавшиеся экономических вопросов. Пожалуй, названный проект может считаться наброском экономической программы большевистской партии после Октября.[198] Проект Ленина был опубликован как приложение к статье Н. Осинского в 1918 году в журнале «Народное хозяйство».[199] По свидетельству Осинского 14 декабря состоялось первое заседание бюро ВСНХ, на которое Ленин специально приехал и внес свой проект, в котором предусматривались следующие преобразования в экономике: национализация банков, национализация всех крупных предприятий, аннулирование государственных займов, введение трудовой повинности, создание потребительских коммун и введение трудовых книжек. Реакцию членов ВСНХ на предложенный проект Осинский описывал так: «Члены бюро были весьма смущены этим проектом. Принципиально они не возражали против положений декрета, но, очевидно, сомневались в том, чтобы все эти меры можно было осуществить сразу. Ленину был задан вопрос, считает ли он этот проект программой экономических мероприятий (на деле он ею и оказался), или он полагает, что все это можно провести сразу, одним законом. Ленин ответил, что имеет в виду последнее. Тогда было внесено предложение: разработать более детально отдельные части декрета; что было поручено: по отношению национализации заводов – Ларину и мне, по отношению к трудовой повинности – Шмидту, к коммунам – Милютину, к займам – Пятакову».[200] Стоит заметить, что в проекте Ленина имелись пункты, которые можно охарактеризовать как утопические. Эти положения показывают, что лидер большевиков поначалу возлагал большие надежды на то, что население России добровольно и сознательно воспримет социалистические нововведения. Например, Ленин полагал, что все члены правлений и директора акционерных обществ должны продолжать работать, выполняя закон о рабочем контроле. В пункте 10 закреплялось, что лица богатых классов обязаны держать в Государственном банке все свои денежные суммы, получая не более 100-125 рублей в неделю на потребительские нужды, а на производственные и торговые лишь по письменным

[198] Данный проект можно считать программой, так как все его положения были доработаны и приняты в виде отдельных декретов, которыми были законодательно закреплены основные мероприятия советской власти в экономической сфере после Октября. – О. М.
[199] Народное хозяйство. 1918. № 11. С. 15.
[200] Осинский В.В. Из первых дней Высшего Совета Народного Хозяйства //Народное хозяйство. 1918. № 11. С. 14.

удостоверениям учреждений рабочего контроля. А виновные в обмане государства и народа должны подвергаться конфискациям всего имущества. В пункте 11 устанавливались санкции для тех, кто не хотел соблюдать новые порядки. В отношении ослушников закона, саботажников, бастующих чиновников, а равно спекулянтов предусматривались следующие меры: заключение в тюрьму, отправка на фронт и принудительные работы. В этом же пункте говорилось, что «местные советы обязуются экстренно выработать наиболее революционные меры борьбы против этих подлинных врагов народа». Кроме того, в пункте 12 профсоюзам совместно с местными советами и партийными организациями предлагалось создавать «летучие группы контролеров для наблюдения за введением в жизнь этого закона». Таким образом, в налаживании народного хозяйства Ленин главную роль в декабре 1917 г. отводил сознательности и революционности трудящихся масс. В изучаемом проекте обращает на себя внимание то, что в нем говорится только об организации промышленности, и практически нет положений об организации сельского хозяйства. В то же время российская экономика являлась аграрной, поэтому большевикам после Октября предстояло заниматься в первую очередь вопросами сельскохозяйственного производства.

19 января 1918 г. руководители ВСНХ делали первый доклад в Совнаркоме. Предметом обсуждения стал вопрос о разграничении компетенций между ВСНХ и хозяйственными наркоматами. Представители ВСНХ отмечали нежелание наркоматов передавать в ведение Высшего Совета Народного Хозяйства подведомственные им структуры. СНК на основе доклада принял решение, в котором указывалось, что «ни одно ведомство не вправе учреждать и преобразовывать какие-либо организации, регулирующие хозяйство, без ведома и согласия ВСНХ».[201] Таким образом, ВСНХ в самом начале своей деятельности претендовал на роль главного советского органа по организации и управлению народным хозяйством страны, но при этом находился в подчинении СНК. Представляется, что такая конструкция при наличии хозяйственных наркоматов, которые подчинялись Совнаркому, должна была с неизбежностью привести к так называемому параллелизму в работе, что и произошло весной 1918 г., когда на первые позиции в экономической сфере выдвинулся Наркомат по продовольствию.

Из протоколов СНК изучаемого периода видно, что В.И. Ленин ставил проблемы организации экономики страны на заседании от 29 января 1918 г. в пункте «Вопрос об ускорении финансовых мероприятий». В решении СНК по докладу Ленина перед ВСНХ и Нарко-

[201] Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 559.

матом финансов была поставлена задача – проработать и представить в СНК декреты по следующим вопросам: «1. О вытягивании денег из населения. 2. О принудительном объединении населения в потребительские общества. 3. Об обязательном держании денег в народных банках».[202] Однако эти вопросы разработать и рассмотреть в многопартийном СНК не удалось в связи с ухудшением военной обстановки. Вернуться к рассмотрению экономических вопросов Советское правительство смогло после подписания Брестского мира.

Важным вопросом, рассматривавшимся в СНК в этот период, было создание органа борьбы с контрреволюцией и саботажем – Всероссийской Чрезвычайной комиссии – ВЧК.

Из протокола СНК от 7 декабря 1917 г. видно, что вопрос о ВЧК обсуждался 9 пунктом повестки дня, причем после перерыва в заседании. Любопытно, что после объявления перерыва сильно сократилось количество присутствующих на заседании Совнаркома. До перерыва присутствовали: Ленин, Троцкий, Коллонтай, Стучка, Дыбенко, Петровский, Менжинский, Раскольников, Сталин, Глебов, Боголепов, Урицкий, Аксельрод, Шотман, Елизаров, Шляпников, Эссен, Свердлов, Бонч-Бруевич, то есть 19 человек. После перерыва осталось всего 8 человек: Ленин, Дзержинский, Сталин, Петровский, Глебов, Менжинский, Аксельрод, Шотман.[203] Представляется, что такому сокращению числа присутствующих на заседании Совнаркома возможно дать два вероятных объяснения. Первое: вопрос обсуждался с соблюдением секретности, поэтому не все присутствующие были извещены. Второе: вопрос был уже предрешен и не представлял для многих большого интереса, но требовал спешного принятия решения, т.е. принятия соответствующего декрета. Второе объяснение представляется более предпочтительным, так как между членами Совнаркома в то время секретов не было. В повестке дня заседания СНК РСФСР от 8 декабря 13 пунктом стоит проект Дзержинского. Однако на самом деле, на этом заседании Совнаркома проект этот не обсуждался. Да и не мог обсуждаться, так как уже был рассмотрен 7 декабря. Следовательно, можно предположить, что Дзержинский должен был делать доклад 8 декабря, но он спешил и явился в СНК вечером 7 декабря, когда многие члены СНК уже разошлись. Возможно, этим и объясняется малочисленность состава СНК при обсуждении такого вопроса как создание Всероссийской Чрезвычайной Комиссии. О важности и значительности этого органа в системе государственной власти Советской России свидетельствуют неоднократные обсуждения в СНК полномочий этого органа.

---

[202] Протоколы заседаний Совета Народных комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917- март 1918 г. г. М., 2006. С. 307-308.
[203] См.: Протоколы заседаний Совета народных комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917 – март 1918 г. М. , 2006. С. 90, 91.

Постановление СНК о ВЧК согласно протоколу было решено опубликовать. Однако этого сделано не было. В связи этим обращает на себя внимание факт, что в издании «Декреты Советской власти», которое хронологически включает большое количество законодательных актов советского государства с 1917 по 1921 г., это постановление не опубликовано. Практически сразу после вхождения левых эсеров в состав СНК РСФСР по вопросу о полномочиях Чрезвычайной комиссии между представителями правящих партий возникли принципиальные разногласия, которые продолжались на протяжении всего периода их совместной деятельности в Советском правительстве. Этот факт отмечался в научной литературе. Например, Ю.П. Титов писал: «Дальнейшее оформление правового статуса ВЧК связано с попытками левых эсеров, прекрасно понимавших, какую колоссальную роль призваны сыграть в охране завоеваний революции органы ВЧК, и находившихся в это время у руководства Наркоматом юстиции, принизить роль ВЧК, ограничить ее компетенцию, сделать небоеспособной, подчинить себе ВЧК».[204]

Рассмотрим, как левые эсеры в СНК пытались ограничить полномочия ВЧК рамками закона. Вопрос о полномочиях чрезвычайных комиссий был поставлен в СНК 19 декабря 1917 г. после того как народный комиссар юстиции, левый эсер И.З. Штейнберг освободил членов «Союза защиты Учредительного собрания», арестованных комиссией Дзержинского. По этому вопросу СНК принял резолюцию В.И. Ленина и И.В. Сталина: «СНК признает, что какие бы то ни было изменения постановления комиссии Дзержинского, как и других комиссий, назначенных советами, допустимы только путем обжалования этих постановлений в СНК, а никоим образом не единоличным распоряжением комиссара юстиции. СНК признает далее, что выступление т. Штейнберга и Карелина с освобождением арестованных ночью 18-19 декабря было и формально, и по существу дела неправомерным, т.к. противоречило не только правам комиссии Дзержинского, но и прямому решению СНК, принятому вечером 18 декабря о задержании арестованных для выяснения личностей».[205]

В ответ на это постановление левые эсеры внесли в СНК резолюцию о компетенции Комиссариата юстиции и о всех комиссиях, имеющих право ареста.[206] Решение по конфликту между НКЮ и ВЧК было принято СНК на заседании 21 декабря 1917 г., где была утверждена резолюция, предложенная левыми эсерами, но после существенной переработки ее В.И. Лениным.

---

[204] Титов Ю.П. Создание ВЧК, ее правовое положение и деятельность. С. 29-30.
[205] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 54. С. 384-385.
[206] Протоколы заседаний Совета Народных Комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917 – март 1918 г. г. М., 2006. С. 129.

Различие позиций между партиями видно из таблицы, в которой приводятся два варианта резолюции: левоэсеровский и резолюция с поправками Ленина.[207] Как видно из таблицы, проект левых эсеров был значительно переработан и дополнен В.И. Лениным. Так, вместо нескольких следственных комиссий предлагалось создать одну Всероссийскую комиссию при СНК. За деятельностью этой комиссии должен был наблюдать не только наркомат юстиции, но и наркомат внутренних дел. Таким образом, Ленин попытался несколько умерить притязания комиссариата юстиции как органа контролирующую репрессивную деятельность Чрезвычайной комиссии. Кроме того, в переработанном проекте говорилось о том, что всякие задержания должны повлечь предание суду или быть прекращены. То есть, подтверждалось, что Чрезвычайная комиссия обладает только правами пресечения контрреволюционных преступлений и предварительного расследования. Из анализируемых документов видно, что руководитель советского государства Ленин в принципе поддерживал идею законодательного регулирования деятельности Чрезвычайной комиссии и, следовательно, принципиальных разногласий между ним и представителями партии левых эсеров по этой проблеме не было. Разработка специальной резолюции о полномочиях ВЧК является свидетельством того, что председатель Совнаркома и глава большевистской партии давал возможность представителям партии левых эсеров высказывать свою точку зрения, более того проводить ее через акты СНК.

В январе 1918 г. вопрос о полномочиях Чрезвычайной комиссии рассматривался на пленуме партии большевиков по докладу Дзержинского, и вопрос был решен иначе, чем в резолюции СНК от 21 декабря 1917 г. ВЧК была, по сути, выведена из под контроля Советского правительства и стала подчиняться только партийным органам. На начальном этапе деятельности репрессивная деятельность ВЧК, не регламентированная законом, встретила противодействие со стороны партии левых эсеров, что видно из протоколов многопартийного СНК РСФСР. Наркомат юстиции во главе с левым эсером И.З. Штейнбергом стремился поставить деятельность ВЧК под контроль Наркомата юстиции и Совнаркома. Причем, 21 декабря 1917 г. им удалось добиться по этой проблеме некоторого успеха. Поэтому Дзержинский в январе 1918 г. и обратился за поддержкой к органам большевистской партии. Таким образом, противодействие со стороны левых эсеров в Совнаркоме по поводу ВЧК было достаточно серьезным. Утрата партией левых эсеров политического влияния, в

[207] Максимова О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917-1922 годах. М., 2011. С. 386-387.

том числе и выход левых эсеров из состава Правительства, позволила снять напряженность по этой проблеме между НКЮ и ВЧК.[208]

Изучение протоколов СНК РСФСР с декабря 1917 г. по март 1918 г. дает возможность выявить и другие законодательные инициативы и проекты, внесенные в Совнарком по инициативе наркомов – левых эсеров. На заседании СНК 5 декабря принимал участие эсер А.Л. Колегаев, назначенный наркомом земледелия 25 ноября. Он внес проект Положения о волостных комитетах и инструкции к нему. Совнарком принял по этому вопросу постановление: «Назначить комиссию в составе товарищей Ленина, Сталина, Колегаева, как автора проектов, и Шлихтера для рассмотрения проектов. В случае достижения этой комиссией единогласного соглашения об окончательной редакции этих проектов, считать их утвержденными Советом Народных Комиссаров».[209] Это постановление показывает, что члены Совнаркома весьма одобрительно отнеслись к инициативе Колегаева. Причем его проект рассматривался и, по сути, получил утверждение в СНК еще до официального вхождения партии левых эсеров в состав Советского правительства.

9 декабря 1917 г. СНК утвердил условия вхождения левых эсеров в состав правительства. Любопытно, что при назначении наркомом юстиции Штейнберга указывалось, что декрет «О суде» № 1 не подлежит отмене. [210]

Декретами, внесенными со стороны левых эсеров, были проекты «Об упразднении Государственного Совета и Государственной канцелярии», внесенные 13 декабря 1917 г., а также Положение о земельных комитетах, которое окончательно было отредактировано и издано 12 декабря. Согласно пункту 5 декрета об упразднении Государственного Совета кодификационный отдел Правительствующего Сената передавался Наркомату юстиции.

Положение о земельных комитетах было тем документом, который был рассмотрен СНК 5 декабря как проект Наркомзема, внесенный Колегаевым. По этому закону предполагалось создать Главный земельный комитет как самостоятельный орган в составе центральных государственных установлений. Интерес представляет статья 10 этого Положения, определявшая состав Главного земельного комитета. По замыслу левых эсеров в него

---

[208] Более подробно о создании ВЧК и его правовом положении: Ф.Э. Дзержинский. Председатель ВЧК-ОГПУ. 1917-1926. Документы / Сост. А.А. Плеханов, А.М. Плеханов. М., 2007; Максимова О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917-1922 годах. М., 2011. С. 97-106; Мозохин О.Б. Право на репрессии. М., 2006; Лацис М. Товарищ Дзержинский и ВЧК // Пролетарская революция. 1926. № 9; Портнов В.П. ВЧК. 1917-1922 г. г. М., 1987; Рассказов Л.П. Карательные органы в процессе формирования и функционирования административно-командной системы в Советском государстве (1917-1941 г. г.) Уфа, 1994; Титов Ю.П. Создание ВЧК, ее правовое положение и деятельность. М., 1981.

[209] Протоколы заседаний Совета Народных Комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917 – март 1918 г. г. М., 2006. С. 84.

[210] См.: Там же. С. 95.

должны были входить: коллегия по земельным делам во главе с комиссаром, представители губернских земельных комитетов по одному от каждого, 25 представителей от Всероссийского Совета крестьянских депутатов, 12 представителей от Всероссийского совета рабочих и солдатских депутатов, представители политических партий, по одному от каждой, по постановлению Главного комитета представители крупнейших ученых экономических и сельскохозяйственных обществ, по одному представителю от каждого общества с правом совещательного голоса, представители национальных и племенных групп, имеющих своеобразные формы земельного уклада, по постановлению Главного земельного комитета, представители коллегий финансов, юстиции, внутренних дел, по одному от каждой, 25 членов по избранию Главного земельного комитета из числа лиц, заявивших себя с научной или практической деятельностью по земельному вопросу или в соприкасающихся с ним областях.[211] Как видно из приведенного перечня состав проектируемого органа предполагался разнообразным, что должно было по замыслу авторов, обеспечить учет мнений представителей разных социальных групп общества при решении земельных вопросов. Как показала дальнейшая практика, этот закон остался только на бумаге. В качестве одной из главных причин того, что Положение о земельных комитетах не воплотилось на практике можно назвать объединение Всероссийского съезда Советов крестьянских депутатов с Всероссийским съездом Советов рабочих и красноармейских депутатов в январе 1918 года, что привело к потере левыми эсерами политического веса.

О том, что в декабре 1917 г. политическое влияние левых эсеров было весомым, свидетельствуют внесенные ими и утвержденные СНК проекты законов. Назовем еще правовые акты, инициированные левыми эсерами: декрет «О запрещении сделок с городскими недвижимостями», декрет «Об организации и функциях комиссариата местного самоуправления», декрет «О расширении прав Петроградского городского общественного управления».

С января 1918 г. ситуация меняется. Предложения, внесенные левыми эсерами в качестве поправок к декретам СНК, отвергаются. Правда, были и исключения, так, 28 января 1918 г. СНК утвердил левоэсеровский декрет «О революционном трибунале печати» по докладу Шрейдера.[212] 31 января по докладу И. Штейнберга на основе резолюции от 21 декабря 1917 г. была принята резолюция о точном разграничении функций существующих

[211] См.: Декреты Советской власти. М., 1957. Т.1. С. 219-220.
[212] Протоколы заседаний Совета Народных Комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917 – март 1918 г. г. М., 2006. С. 305.

учреждений розыска, пресечения, следствия и суда, согласно которой «в Чрезвычайной комиссии концентрируется вся работа розыска, пресечения и предупреждения преступлений, все же дальнейшее ведение дел, ведение следствий и постановка дела на суд предоставляется Следственной комиссии при Трибунале».[213] Однако другие принципиальные поправки в законы, предложенные левыми эсерами в январе-феврале 1918 г., приняты не были. Например, на заседании 6 января 1918 г. обсуждался вопрос о роспуске Учредительного собрания на основе тезисов, подготовленным Лениным. Был принят соответствующий декрет и постановлено внести этот декрет на утверждение во ВЦИК. При этом левые эсеры Колегаев и Штейнберг внесли предложение о том, что «по мнению левых социалистов-революционеров, в порядок дня III съезда Советов должен быть поставлен вопрос о создании постоянного федеративного законодательного советского органа».[214] Данное предложение было отклонено 6 голосами против 5.

При обсуждении 22 февраля 1918 г. проекта декрета «О приобретении прав российского гражданства» по докладу Штейнберга, вопрос был отложен, и решено пригласить Рейснера, а поправка, внесенная левыми эсерами на том же заседании в проект декрета «Социалистическое Отечество в опасности» об аннулировании положения, в котором говорится о расстрелах, была отклонена.[215] Стоит также отметить, что серьезные разногласия в СНК возникли между правящими партиями по проекту декрета «О суде» № 2, а также по поводу полномочий чрезвычайных комиссий.[216]

Таким образом, с декабря 1917 г. по март 1918 г. СНК действовал как многопартийный орган. Левым эсерам удалось провести через СНК ряд декретов. То есть законотворчество партии левых эсеров в Советском правительстве было гораздо более результативным, чем во ВЦИК и на съездах Советов, где при голосовании они проигрывали более многочисленной фракции большевиков. Из документов видно, что между партиями в правительстве происходила острая борьба. В специальном исследовании Л.И. Антоновой, посвященном правотворческой деятельности СНК в 1917-1922 годах, факт многопартийности не нашел отражения. Она писала: «В общем виде правомочия Совета Народных Комиссаров в области издания актов могут быть определены следующим образом. Совнарком мог самостоятельно принимать декреты, не терпящие отлагательства, в том числе по военным, ино-

[213] Там же. С. 324.
[214] Там же. С. 190.
[215] Там же. С. 362, 364. Речь идет о пункте 8 декрета – О. М.
[216] Эти вопросы рассмотрены в других главах настоящей работы – О. М.

странным делам, а также по вопросам становления общегосударственных денежных и натуральных налогов, и декреты, не требующие согласно постановлению VIII Всероссийского съезда Советов».[217] Представляется, что данная точка зрения страдает неполнотой. Так, СНК был наделен законодательными полномочиями в результате борьбы между партиями большевиков и левых эсеров, что нашло закрепление в постановлении ВЦИК от 4 ноября 1917 года. СНК РСФСР, как следует из документов, законодательствовал не только по вопросам, не терпящим отлагательства, но и по вопросам общегосударственного значения. Достаточно указать на принятие этим органом декрета «О суде» № 1 от 22 ноября и декрета «О свободе совести, церковных и религиозных обществах» от 20 января 1918 года, имевших эпохальное значение. Причем оба эти декрета не утверждались ВЦИК и съездом Советов. Отсюда следует, что в период 1917 – середина 1918 года СНК во главе с В.И. Лениным был одним из главных законодательных органов государства. Кроме того, делать обобщенные выводы по периоду 1917 – 1922 г. г. является не совсем правомерным, так как характер деятельности СНК в эти годы распадается на отдельные этапы: октябрь 1917 – июль 1918 года, середина 1918 – 1920 г., 1921 – 1922 г. г. Эти периоды в законотворчестве СНК довольно существенно различаются. О том, как осуществлял законодательные полномочия СНК в годы гражданской войны и в первые годы нэпа, будет рассмотрено во 2 и 3 главах настоящей диссертации.

Теперь подведем итоги по главе 1 в целом. Наличие многопартийности в высших органах власти на съезде Советов, во ВЦИК и в СНК РСФСР в недолгий промежуток времени (декабрь 1917 г. – июль 1918 г.) в истории советского государства объясняется тем, что левые эсеры как партия, отделившаяся от партии эсеров сразу после Октябрьской революции, пользовались поддержкой массы крестьянства, организованной во Всероссийском съезде Советов крестьянских депутатов. То есть, именно существование крестьянского съезда Советов позволило левым эсерам серьезно влиять на политику на первом этапе развития советского государства. Как только удалось лишить крестьян своего представительного органа путем объединения съездов Советов, левые эсеры свой политический вес потеряли. Поэтому вывод, который делался в научной литературе советского периода, о том, что большевики в принципе были не против союза с другими социалистическим партиями, в том числе и с левыми эсерами, которые будто бы сами отказались сотрудничать с большевиками и вышли из со-

[217] Антонова Л.И. Организационные формы правотворческой деятельности Совета Народных Комиссаров, 1917-1922 г. г. // Правоведение. 1968. №. 3. С. 97.

става правительства в марте 1918 г., является упрощенным объяснением установления в стране однопартийной системы в середине 1918 г. Например, вот точка зрения историка М. П. Ирошникова, относящаяся к 70-м г. г. XX в.: «Исследование настойчивой борьбы В. И. Ленина и возглавляемого им большинства ЦК РСДРП(б) против требования меньшевистско-эсеровского блока о создании «однородного социалистического правительства» и одновременно капитулянтской позиции некоторых неустойчивых членов оппозиционной внутрипартийной группы убедительно подтверждает сделанный советскими историками важный вывод относительно основной причины возникновения в нашей стране однопартийной политической системы. Этот вывод состоит в том, что мелкобуржуазные партии сами отвергли сотрудничество с большевиками на основе выражавшей волю революционных трудящихся России программы II Всероссийского съезда Советов и встали на путь борьбы против диктатуры пролетариата».[218] В фундаментальном коллективном труде «История Советского государства и права» дается следующая трактовка взаимоотношений большевиков с левыми эсерами: «Большевики действовали в полном соответствии с нормами и принципами парламентской процедуры и пошли даже дальше их, соглашаясь, будучи партией большинства съезда Советов, разделить власть с меньшинством при единственном условии честного подчинения большинству и проведения программы, одобренной II Всероссийским съездом Советов и состоявшей из постепенных, но твердых и неуклонных шагов к социализму. ЦК РСДРП(б) в упоминавшемся выше обращении писал: «Нас обвиняют хоры буржуазных писак и людей, давших себя запугать буржуазии в том, что мы неуступчивы, что мы непримиримы, что мы не хотим разделить власти с другой партией. Это неправда. Мы предложили и предлагаем левым эсерам разделить с нами власть. Не наша вина, если они отказались».[219] В исследовании К.В. Гусева утверждалось, что «большевики не стремились к созданию однопартийной системы, и В.И. Ленин неоднократно говорил о желательности создания коалиционного Советского правительства. И не большевики установили однопартийную систему, а исторические условия революции в России и политика партии левых эсеров, оторвавшейся от народа и оказавшейся по ту сторону баррикад, привели к этой системе».[220] Из приведенных цитат видно, что в советской литературе вся ответственность за установление однопар-

[218] Ирошников М.П. Председатель Совета Народных Комиссаров В. Ульянов (Ленин). Л. 1974. С. 54-55.
[219] История Советского государства и права. Т. 1. Становление Советского государства и права (1917-1920 г. г.). Отв. ред. А.П. Косицын. М., 1968. С. 130-131.
[220] Гусев К.В. Крах партии левых эсеров. М., 1963. С. 239.

тийной системы в стране возлагалась на партию левых эсеров, которые на определенном этапе сами отказались от участия во власти.

В современной исторической литературе дается другая оценка политического блока большевиков с левыми эсерами. Например, вот мнение Е.Г. Гимпельсона: «Ленин использовал ожесточенную борьбу в партии эсеров и заключил политический блок с левыми эсерами. Несмотря на расхождение с ними по вопросам многопартийности, «диктатуры пролетариата», большевики получили столь необходимую им поддержку, чтобы удержаться у власти».[221] Точка зрения Е. Гимпельсона более точно отражает ситуацию, но и она не дает исчерпывающий ответ на вопрос о характере взаимоотношений двух правящих партий после Октября. Представляется, что ответственность за разрыв союза между двумя правящими партиями лежит как на партии большевиков, так и на партии левых эсеров. В самом начале, сразу после Октябрьского вооруженного восстания большевики действительно были в принципе не против союза с левыми эсерами, потому что этот союз был необходим партии Ленина для получения Советской властью поддержки со стороны крестьянства, т.е. подавляющего большинства населения страны. На тот момент интересы крестьянства формально представлял Всероссийский съезд крестьянских депутатов, который левые эсеры смогли повести за собой в декабре 1917 г. Затем левым эсерам и большевикам удалось произвести в январе 1918 г. слияние III съезда Советов крестьянских депутатов с III съездом Советов рабочих и солдатских депутатов. Таким образом, крестьяне, которые пошли за левыми эсерами, лишились своей самостоятельной политической организации в центре. Зато большевики, обладавшие большинством на съезде, формально стали выражать интересы и рабочих, и крестьян. Левые эсеры не смогли увидеть опасности в упразднении съезда Советов крестьянских депутатов и, по сути, добровольно сдали свои политические позиции большевикам. Можно считать, что они попросту не удержались во власти, и причиной этого явилось отсутствие у них политического опыта, который был у партии В.И. Ленина. Кроме того, в программе левых эсеров было много неразработанных или слабо разработанных моментов, а их главный лозунг о социализации земли, также не высоко оценивается с точки зрения эффективности на практике. Отсутствие опыта объясняется весьма просто, левые эсеры как партия сформировались сразу после Октябрьского вооруженного восстания из левого крыла партии эсеров. Вообще, можно утверждать, что история взаимоотношений между партиями показывает, что партия большевиков умело воспользовалась пар-

[221] Гимпельсон Е.Г. Россия на переломе эпох. Осмысление XX столетия российской истории. М., 2006. С. 16.

тией левых эсеров как политической организацией, а когда необходимость в этом отпала, большевики пошли на разрыв с этой партией.

Итак, история многопартийности Всероссийских съездов Советов, ВЦИК и СНК РСФСР в первые месяцы Советской власти наглядно показывает, как важны политические институты для осуществления власти. Отсутствие институциональной организации даже у подавляющего большинства населения может привести в конечном итоге к утрате влияния и к игнорированию интересов этой подавляющей массы при принятии важнейших политических решений и при закреплении этих решений на уровне законодательства.

Глава 2. Законотворчество в Советской России в период гражданской войны (1918-1920 годы)

2.1. Законодательная деятельность Всероссийских съездов Советов, ВЦИК и Президиума ВЦИК в период гражданской войны (1918-1920 годы)

За годы гражданской войны съезды Советов собирались трижды: в ноябре 1918 года, в декабре 1919 года и в декабре 1920 года.

ВЦИК в годы гражданской войны использовался как орган, одной из главных функций которого было обеспечение Советской власти поддержки со стороны основой массы населения – крестьянства, что достигалось путем издания правовых актов в интересах крестьян-середняков, например, декрета о льготах по взысканию натурального налога.

Можно отметить, что в законотворчестве возросла роль съездов и конференций коммунистической партии, и ее постоянных органов. На съездах Советов и во ВЦИК партийные решения в форме закона лишь утверждались, причем часто без обсуждения. Внесение законопроекта на утверждение ВЦИК или съезда Советов преследовало цель показать народу, что важнейшие законы принимаются представительным органом власти. Стоит отметить, что эта проблема была хорошо известна в то время. Так, если на VII съезде Советов она была озвучена меньшевиком Л. Мартовым, то на VIII съезде Советов об этом стали уже говорить и члены фракции коммунистов – делегаты съезда.

В ноябре 1918 года состоялся VI Всероссийский съезд Советов, на котором подавляющее большинство составляли представители партии большевиков[222], главным вопросом съезда был вопрос о классовой борьбе в деревне. В качестве важнейшей задачи ставилось слияние пролетариата с беднейшими крестьянами в борьбе за Советскую власть. На первом заседании выступил Ленин с разъяснением изменения политики в отношении кре-

[222] На первом заседании VI съезда Советов 6 ноября 1918 года Свердлов дал справку о составе съезда. Всего было зарегистрировано около 800 делегатов, с правом решающего голоса – 680 делегатов. Делегаты с решающими голосами по партийной принадлежности распределились следующим образом: 665 коммунистов, 4 сочувствующих коммунистам, 2 левых эсера, 6 революционных коммунистов, 1 анархист, 1 максималист. См.: VI Всероссийский Чрезвычайный съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Стеногр. отчет. М., 1919. С. 23.

стьянства по сравнению с октябрем 1917 года. Он говорил, что «закон (декрет «О земле» – О. М.), который мы приняли, исходя из общедемократических начал, из того, что объединяет богатого мужика-кулака с бедным – ненависть к помещику, из общей идеи равенства, которая являлась, безусловно, революционной идеей, против старого порядка монархии, от этого деления должен был перейти к делению внутри крестьян».[223] 9 ноября 1918 года на съезде с докладом о советском строительстве выступил Г.Е. Зиновьев. Он отметил, что вопрос о комбедах в деревне расколол две советские партии, и партия социалистов-революционеров, которая считала себя выразительницей интересов крестьянства, как сколько-нибудь политическая величина более не существует в Советской России. Затем Зиновьев дал характеристику комбедов, которые были созданы декретом ВЦИК и СНК от 11 июня 1918 года, сказав, что их задачей было «загнать клин в деревню, разжигать классовую борьбу, разжигать священную ненависть бедноты против богачей».[224] Докладчик посетовал, что выполнение этой задачи осложняется тем, что кулак не так сильно отличается от бедняка, разница между ними не так ярко выражена. Однако Зиновьев тут же сказал, что «мы не можем провести пролетарскую революцию, не раздавивши кулаков в деревне, не уничтожив их политически, а если понадобится, то и физически».[225] Если было трудно отличить кулака от бедняка, то еще труднее было отличить середняка от бедняка, поэтому докладчик рекомендовал быть с середняками «легче на поворотах и не отбрасывать его в сторону врага».[226]

Таким образом, в деревне происходила классовая борьба, которая была активизирована комбедами, но для того, чтобы укрепить позиции пролетариата, а значит, партии большевиков, в деревне, одних комитетов бедноты было недостаточно, поэтому съезд поставил задачу создать единую советскую организацию. Это решение, оглашенное на VI съезде Советов, некоторые исследователи склонны расценивать в какой-то мере как признание большевиками своей неправоты при создании комбедов летом 1918 года, и отказ от комбедов как органов классовой борьбы в деревне в конце 1918 года.[227] Из резолюции «О строительстве Советской власти в центре, комитетах бедноты и Советах на местах», которая была предло-

---

[223] VI Всероссийский Чрезвычайный съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Стеногр. отчет. М., 1919. С. 27.
[224] Там же. С. 87.
[225] Там же. С. 89.
[226] Там же. С. 90.
[227] Например, Джеффри Хоскинг писал: «Сами большевики скоро осознали, что комбеды приносят больше вреда, чем пользы, и ликвидировали их в ноябре 1918 года // Хоскинг Дж. История Советского Союза .1917-1991. М., 1994. С. 77.

жена Свердловым от имени фракции большевиков, видно, что большевики отнюдь не считали создание комбедов ошибочным. В этой резолюции всем губернским и уездным Советам предлагалось «немедленно приступить к перевыборам всех волостных и сельских Советов, возлагая непосредственное проведение в жизнь перевыборов на комитеты деревенской бедноты, являющиеся органами коммунистического строительства в деревне».[228] 2 декабря 1918 года ВЦИК утвердил постановление о порядке перевыборов волостных и сельских Советов, в пункте 2 которого указывалось, что «необходимо создать в селах и деревнях такие советы, которые объединили бы те слои, которые создали комитеты бедноты».[229]

Система Советов в течение 1919 года продолжала развиваться, что получило законодательное закрепление в постановлении VII съезда Советов «О советском строительстве». В этом постановлении определен статус законодательного органа Советской власти – Президиума ВЦИК. Усиление роли Президиума ВЦИК было подтверждено решением VII съезда Советов. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет стал созываться каждые два месяца на сессионные заседания, то есть ВЦИК перестал быть постоянно действующим органом, а в перерывах между сессиями ВЦИК его Президиум получил право утверждать постановления Совета Народных Комиссаров, а также приостанавливать его постановления до ближайшего заседания ВЦИК.

Рассмотрим, как происходило обсуждение постановления VII съезда «О советском строительстве». Предварительно этот вопрос рассматривался на заседании фракции РКП(б).[230] С докладом выступал Л.Б. Каменев, который давал пояснения, почему ВЦИК следует перейти на сессионную форму работы: «Всероссийский Центральный Исполнительный комитет не есть орган буржуазного парламентаризма, он не есть собрание людей, специально уполномоченных для законодательствования. Наоборот, по смыслу и духу нашей революционной практики и революционной теории в состав ВЦИК включают себя люди, которые, законодательствуя, вместе с тем непосредственно осуществляют законодательные предположения и таким образом связывают практику жизни с местными постановлениями. Поэтому у нас нет такого органа, который мог бы собираться изо дня в день, отрываясь от местной жизни. Выход заключается в том, чтобы ВЦИК созывался регулярно на сессии в определенные

[228] Там же. С. 93.
[229] Декреты Советской власти. Т. 4. М., 1968. С. 112.
[230] Из 1309 делегатов съезда коммунистов было 922 с решающим голосом и 330 с совещательным, т.е. всего 1252 человека. См.: Седьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. Стенографический отчет. М., 1920. С. 3.

сроки».[231] Каменев также отметил, что статьи Конституции РСФСР не охватывают практику Советов, которые растут и расширяются на местах. Проект постановления «О советском строительстве», предложенный на основе доклада Каменева, был проголосован во фракции коммунистов без прений. Следует также отметить, что рассматриваемый проект был уже предварительно принят на VIII Всероссийской конференции РКП(б), но большевики считали, что положения партийной резолюции о строительстве Советов должны быть утверждены и высшим Советским органом, поэтому этот вопрос был поставлен на VII съезде.

Ярким примером того, что в период гражданской войны политика партии активно проводилась через законодательство, служит постановление VII Всероссийского съезда Советов «О советском строительстве». Сравнение формулировок проекта резолюции о советском строительстве, принятой на VIII Всероссийской конференции РКП(б) и постановления «О советском строительстве» VII съезда Советов показало, что практически все предложения партии вошли в текст постановления съезда Советов. [232] Кроме вопроса, закрепленного в разделе III партийной резолюции, который на съезде получил другое решение. Вместо создания уездных Советов только в городах промышленного типа съезд постановил создавать уездные Советы, как в сельской местности, так и в городах. Более того, постановлением съезда предусматривалось создание также и волостных Советов. Таким образом, на съезде Советов получили отражение и интересы крестьянства, в то время как в партийной резолюции больше учитывались интересы рабочего класса. В то же время из таблицы видно, что некоторые формулировки текста проекта постановления, предложенного партийным органом, претерпели значительные изменения.

Несмотря на то, что В.И. Ленин и другие теоретики партии доказывали демократичность и передовой характер диктатуры пролетариата – например, Ленин писал, что «пролетарская демократия в миллион раз демократичнее всякой буржуазной демократии; советская власть в миллион раз демократичнее самой демократической буржуазной республики»[233] – были члены партии, которые критиковали конструкцию советской государственной власти. С критикой в начале 1919 года выступил бывший председатель ВСНХ РСФСР Н. Осинский (В.В. Оболенский). В качестве одной из причин кризиса советского аппарата он называл обострение несоответствия между спросом на классово-надежных общественных работников и наличием таковых. «Этот авангард (рабочих – О. М.) теперь уменьшился

[231] РГАСПИ. Ф. 94. Оп. 2. Д. 3. Л. 9, 10.
[232] См.: Максимова О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917-1922 годах. М., 2011. С. 388-395.
[233] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 258.

в боях, истрепался, устал. Сокращение численности или активности этого авангарда позволяет одной части советских чиновников исподтишка возобновлять саботаж, а другой проявлять свои естественные наклонности к безделью, волоките, хапанью и прочим безобразиям».[234] Но автор считал, что это все же не главная проблема – главная проблема заключалась в устройстве самого государственного аппарата. Анализируя практическое осуществление идеи государства-коммуны, Осинский приходил к выводу, что в России еще не достигнута развитая форма диктатуры пролетариата. «Есть немало чиновников, ответственность которых перед выборным учреждениями – отдаленная, косвенная, а право которых больше, чем право выборной ячейки; которые, сидя глубоко в низах, фактически ответственны – через длинный ряд промежуточных чиновников – только перед своей ведомственной верхушкой. А выборные учреждения, вплоть до ВЦИК, в очень слабой степени являются сейчас коллегиями. Коллективное обсуждение бывает редко, а решения принимаются узким кругом лиц, перешли в ведение президиумов и председателей».[235]

Предложения Осинского для улучшения работы советского государственного аппарата были следующими. Во-первых, предлагалось сократить авторитарные элементы в управлении. Например, «вместо рецепта: расстрелять мерзавца, посадить на его место хорошего товарища», надо выдвинуть правило: «передать мерзавца гласности, держать всех под контролем общественного мнения рабочих и крестьян».[236] Во-вторых, отказ от буржуазной демократии не означает отказа от ее положительных черт. «Некоторые принципы, «провозглашенные» буржуазными демократами получают свое подлинное осуществление только в рабоче-крестьянском правительстве. Таковы: непосредственное участие масс в решении государственных дел, ответственность чиновников перед выборными органами».[237] В-третьих, предлагалось связать советские ведомства с организациями рабочих масс. В–четвертых, число чрезвычайных комиссаров необходимо ограничить до минимума. В-пятых, определить права и круг обязанностей чиновников точными нормами. В-шестых, предоставить право каждому советскому гражданину требовать от чиновников исполнения их обязанностей. В-седьмых, подчинить судебной власти все органы, производящие обыски и аресты. В-восьмых, установить контроль общественного мнения над деятельностью всех органов государственной власти.[238] Обращает на себя внимание, что все перечислен-

[234] Осинский Н. Наши задачи строительства Советской республики // Власть Советов. 1919. № 2. С. 8.
[235] Осинский Н. Указ соч. С. 10.
[236] Осинский Н. Указ соч. С. 12.
[237] Там же. С. 13.
[238] Там же. С. 14-15.

ные предложения выглядят актуальными и в настоящее время. Поэтому можно говорить о сходстве проблем государственного управления в Советской России и в современной Российской Федерации. Следует также признать правильность мысли Н. Осинского о том, что советская демократия должна была, уничтожая недостатки старой буржуазной демократии, сохранять и развивать ее наиболее прогрессивные черты. Речь шла о преемственности опыта и его использовании в новых условиях. Как видно из приведенных суждений и представлений о новом типе государства – Советском государстве, сложнейшей проблемой любой демократии, в том числе и советской, являлось реальное участие народа в управлении.

О том, с какими проблемами пришлось столкнуться партии большевиков и советским органам, например, писал Г.И. Петровский, занимавший пост наркома внутренних дел в 1919 г.: «Дело правильной организации у нас так мало продвинулось вперед, что вызывает крик боли у таких стальных людей, как наш вождь, тов. Ленин. В целях наиболее широкого распространения правильных понятий об отношениях институтов Советской власти, образована инструкторская школа Всероссийского ЦИК, она имеет своею целью время от времени призывать из провинции товарищей для дачи нескольких уроков по теории конституции и практике работ народных комиссаров, дабы при возвращении на места молодые строители устанавливали единство понятий при проведении декретов и постановлений центральной власти. При выполнении этой задачи надеяться, чтобы дело познания конституции и опытных данных слушателями было в полной мере – не приходится – это дело многих и многих годов».[239]

Еще одной из проблем, с которой столкнулась партия большевиков в процессе организации Советов – была проблема бюрократизма. Бюрократизм и волокита как негативные явления, снижавшие эффективность деятельности органов власти серьезно беспокоили В.И. Ленина.[240] О бюрократизации советского государственного аппарата писал в 1919 году Г.Е. Зиновьев: «В отдельных городах Урала жилищный вопрос, например, разрешался следующим образом. У буржуазии, у зажиточных слоев населения дома отнимались. Но рабочим, трудящимся массам дома эти не передавались. Кому же доставались они? Советским чиновникам! Массовик из трудящейся массы не прочтет программы VIII съезда нашей партии, не знает назубок всех наших прекрасных декретов. А вот что такой-то советский деятель взял сам себе такой-то домик, снабдил такой-то мебелью свою родню и

[239] Петровский Г.И. Инструкторы и дело инструктирования // Власть Советов. 1919, № 2. С. 8-9.
[240] Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т. 44. С. 337. См. также Здравомыслов Б.В. В.И. Ленин об искоренении преступлений в государственном аппарате // Правоведение. 1967. № 4.

при этом ничего не дал рабочему – этот факт знают все, о нем говорят, по нему судят о деятельности Советской власти».[241]

Примечательно, что на пленарном заседании VII съезда Советов, куда были допущено несколько представителей оппозиционных социалистических партий, прозвучала серьезная критика организации власти в стране. Критические замечания высказали представитель Бунда М.Я. Фрумкина, максималист Ф.Я. Светлов и эсер В.К. Вольский. Серьезная критика прозвучала от меньшевика Ю.О. Мартова. Он отмечал, что и съезды, и ВЦИК собираются реже, чем это закреплено в Конституции РСФСР, поэтому «ни один декрет, вышедший за этот год, не обсуждался и не голосовался в ЦИК. От имени последнего в самых важных актах внутренней и внешней политики выступает неизменно его Президиум, когда декреты не проходят прямо от имени Совета Народных Комиссаров или экстренно созданных органов власти, совершенно непредусмотренных конституцией. Рядом с этим вымиранием основных учреждений, на которых покоится советская Конституция, шло вытравливание из них всякого духа свободы. Насильственное устранение из Советов одних некоммунистических партий за другими и полное подавление свободы выборов фактически лишает значительную часть рабочих и крестьян возможности иметь своими представителями тех лиц и те группы, которым они доверяют. Советы и съезды их превратились постепенно в филиальные организации и конференции одной коммунистической партии».[242] Представляется, что с такой оценкой изменения в деятельности Советской власти трудно не согласиться, тем более, что дальнейшее развитие советского государства, как известно, привело к установлению такого политического режима, который стал возможен благодаря диктатуре единственной партии.

На I сессии ВЦИК VII созыва 7 февраля 1920 года в развитие акта VII съезда Советов «О советском строительстве» было принято постановление «О сельских советах и волостных исполкомах»[243], которое законодательно определяло строительство Советской власти в деревне. Таким образом, вначале создание комбедов для того, чтобы «вбить клин между кулаками и бедняками», а затем и переизбрание Советов в деревне были задачами, которые последовательно ставила себе партия большевиков. Причем комбеды помогли большевикам успешно выполнить трудную задачу: лишить партию левых социалистов-

[241] Зиновьев Г. Е. Наша политика в освобожденных местностях // Власть советов. 1919. № 8-9. С. 1.
[242] Седьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, красноармейских и казачьих депутатов. Стенографический отчет. М., 1920. С. 60-61.
[243] Постановления и резолюции сессий Всероссийского Центрального Исполнительно Комитета VII созыва. М., 1920. С. 37.

революционеров, которая до середины 1918 года имела сильное влияние на крестьянские массы через местные сельские Советы.

Теперь рассмотрим вопрос о законотворческой деятельности Президиума ВЦИК. В начальный период Советской власти, когда председателем ВЦИК был Я.М. Свердлов, Президиум ВЦИК действовал как орган, организующий работу ВЦИК. Если обратиться к протоколам Президиума за 1918 г. то видно, что Президиум занимался подготовкой материалов для работы ВЦИК. Например, из протокола № 3 от 23 ноября 1918 г. следует, что пунктом 1 обсуждался вопрос о дне следующего заседания ВЦИК и порядок дня. Было принято решение о назначении заседания ВЦИК в субботу 30 ноября в 7 часов вечера, а в повестку дня были включены два вопроса: декрет о народном суде и роспись доходов и расходов. Пунктом 21 на этом же заседании Президиума ВЦИК рассматривалось отношение отдела по опубликованию законов Народного комиссариата юстиции о сроке вхождения в силу постановлений и декретов, опубликованных в Известиях ВЦИК. Президиум постановил, что декреты вступают в силу со дня опубликования. Пунктом 24 рассматривалось заявление о создании комиссии по выработке инструкции о слиянии комитетов бедноты с Советами и порядке их перевыборов. Было решено создать комиссии из представителей ВЦИК т. т. Сосновского, Оболенского, а также от наркомата внутренних дел, от наркомата земледелия, от наркомата юстиции, от наркомата продовольствия.[244] На заседании Президиума ВЦИК порядок дня следующего заседания ВЦИК был дополнен вопросом о создании Совета Рабоче-крестьянской обороны.[245]

С 1919 г. роль Президиума ВЦИК начинает меняться. 20 марта 1920 г. состоялось подписание соглашения между центральной Советской властью в лице наркома по делам национальностей И.В. Сталина и Башкирским правительством в лице председателя М.И. Кулаева и члена Башкирского областного Совета М.Д. Халикова. Соглашение было подтверждено от имени Президиума ВЦИК и.о. председателя М.Ф. Владимирским и председателем СНК В.И. Лениным.[246] В дальнейшем образование новых субъектов РСФСР также оформлялось актами Президиума ВЦИК. Например, 27 мая 1920 г. Президиум утвердил положение об образовании Автономной Татарской республики, а 26 июня 1920 г. было приняло постановление об образовании Автономной Чувашской области.[247]

---

[244] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 36. Д. 65(1). Л. 9, 14, 15.
[245] Там же. Л. 17.
[246] Образование Башкирской автономной советской социалистической республики. Сборник материалов. Под ред. Б.Х. Юлдашбаева. Уфа, 1957. С. 227, 232.
[247] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 37.Д. 6. Л. 89 об., 110 об.

С весны 1919 г. Президиум ВЦИК стал нередко утверждать проекты законов, не посылая эти законопроекты на утверждение ВЦИК. 4 апреля 1919 г. Президиум утвердил «Положение о революционном трибунале», 11 апреля постановление «О лагерях принудительных работ», 23 апреля «Положение о Советской рабоче-крестьянской милиции».[248]

7 мая 1919 г. Президиум ВЦИК рассматривал вопрос о потребительских коммунах и поручил т. Аванесову совместно с т. Шмидтом представить проект постановления.[249] 30 июня 1919 г. постановление «О рабоче-крестьянских потребительских обществах» было утверждено Президиумом. Во вводной части указывалось, что «одобряя декрет СНК от 20 марта сего года заменить в нем наименование «потребительская коммуна» наименованием «потребительское общество».[250] Учитывая, что проблема использования потребительской кооперации в строительстве социализма была одной из самых дискуссионных в годы гражданской войны, принятие закона такой важности от имени Президиума ВЦИК, а не ВЦИК, вызывает вопросы. Прежде всего, обращает на себя внимание то, что на заседании Президиума от 30 июня присутствовало только три человека (вместо 30-ти): В.А. Аванесов, Л.П. Серебряков, А.С. Енукидзе. Такое количество не выглядит представительным даже по сравнению с составом Совнаркома, где законопроекты обсуждались и принимались узкой коллегией наркомов, но их количество, как правило, было всегда больше 10 человек. Тем более, три человека не идут ни в какое сравнение с полным составом ВЦИК. Можно предположить, что руководители советского государства предполагали, что прохождение проекта о потребительской кооперации через представительный орган власти – ВЦИК может быть затруднительным, поэтому они решили таким образом упростить процедуру утверждения этого важного закона. Данное предположение подтверждается тем, что в формулировке, внесенной в протокол, принимаемое постановление названо постановлением ВЦИК. Следовательно, будучи опубликованным в «Известиях ВЦИК», этот документ выглядел так же, как если бы он на самом деле был принят на пленарном заседании ВЦИК. То есть, пользовался в глазах населения страны таким же авторитетом как закон, утвержденный ВЦИК. К такому способу оформления законов в 1919 и 1920 г. г. прибегали нередко.

Постановлением VII съезда Советов «О советском строительстве» от 9 декабря 1919 г. Президиум получил закрепленное в законе право утверждать постановления Совета Народных Комиссаров, а также приостанавливать его постановления, перенося их на раз-

[248] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 36. Д. 65. Л. 116, 125, 137.
[249] Там же. Л. 151.
[250] Там же. Л. 185.

решение ближайшего заседания ВЦИК. Благодаря этому постановлению в 1920 г. Президиум ВЦИК стал пользоваться своими законодательными полномочиями более широко. Например, на заседании от 14 марта рассматривался вопрос об апрельской сессии ВЦИК и было постановлено: «В виду предстоящих съездов РКП(б) и профессиональных союзов созыв второй сессии ВЦИК откладывается до конца этих съездов. Время созыва сессии будет опубликовано с 1 апреля с. г.»[251] В данном решении не было бы ничего необычного, если бы на заседании 18 марта, т.е. спустя всего четыре дня после принятия решения об отложении очередной сессии Президиум ВЦИК не принял бы два важных закона: «Положение о Революционном трибунале» и «Положение о сельских Советах и волостных исполкомах».[252] 28 марта Президиумом ВЦИК принимается решение о назначении II сессии ВЦИК сразу после окончания IX партийного съезда и предполагалось в порядок дня включать три вопроса: о финансовой политике, о Наркомпути, о Наркомпросе. Таким образом, законы, утвержденные на заседании Президиума 18 марта, в повестку дня сессии включать не собирались. В результате следующая сессия ВЦИК VII созыва была чрезвычайной, она состоялась 7 мая 1920 г. и была посвящена рассмотрению и обсуждению ответа Лиге наций.

II очередная сессия ВЦИК собралась лишь в июне 1920 г. и заслушала доклады наркома по иностранным делам Г.В. Чичерина и наркома финансов Н.Н. Крестинского и продлила срок полномочий членов ВЦИК VII созыва. Наиболее ярким моментом в работе II сессии ВЦИК было заслушивание доклада Н.В. Крыленко о борьбе со спекуляцией, которое состоялось 18 июня 1920 г. Однако решение по этому докладу сессия ВЦИК принять не успела, так как закончила свою работу 19 июня. Дело по вопросу о спекуляции было завершено Президиумом ВЦИК, который 1 июля 1920 г. издал постановление «О мерах борьбы со спекуляцией».[253] В резолютивной части постановления содержались меры борьбы со спекуляцией, например, пунктом «а» предусматривалось «реорганизовать складское хозяйство путем издания краткого обязательного для всех ведомств положения о складах, строго определяющее правила приема, отпуска и хранения товаров, с установлением строгой отчетности администрации склада за всякий случай хищения», а согласно пункту «с» следовало «взять под строгий надзор товарные операции кооперативов и их агентуру по закупке, вплоть до закрытия таковой при условиях констатированного соответствующими органами обращения к

[251] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 37. Д. 6. Л. 54.
[252] Там же. Л. 56, 59 об.
[253] См.: ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 37. Д. 10. Л. 23 об.

спекулятивному источнику». [254] 15 июля 1920 г. Президиум ВЦИК внес в пункт «с» постановления «О мерах борьбы со спекуляцией» дополнение следующего содержания: «Распространить предварительную ревизию в полном объеме на кооперативные организации (Центросоюз, губсоюзы)».[255] Представляется, что установление таких строгих мер по борьбе со спекуляцией от имени Президиума было отнюдь не случайным. Эти меры были крайне непопулярными, вызывали противодействие со стороны общества, поэтому провести закон такого содержания через ВЦИК, в котором было много депутатов-крестьян, было бы затруднительно. Гораздо проще это было сделать через Президиум ВЦИК.

Установившаяся за 1919-1920 г. г. практика принятия законов через Президиум ВЦИК получила законодательное закрепление в постановлении VIII съезда Советов «О советском строительстве», в разделе II которого устанавливалось: «В дополнение к §8 раздела I постановления VII съезда Советов «О советском строительстве», съезд Советов предоставляет Президиуму Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета право отменять постановления Совета Народных Комиссаров и издавать в порядке управления необходимые постановления от имени Всероссийского Исполнительного Комитета».[256]

Несмотря на то, что Советской России в 1918-1920 г. г. приходилось вести военные действия, и все силы и средства направлялись на нужды фронта, в период гражданской войны продолжалось государственное строительство, развивалась правовая система страны. Законы, созданные ВЦИК V созыва, наряду с непосредственным обеспечением военных нужд были направлены на установление и закрепление новых общественных отношений. Через новое законодательство советское государство стремилось показать населению страны прогрессивный характер нового строя и нового права. К крупнейшим актам, положившим начало формированию советской правовой системы, относятся: Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве РСФСР 1918 г. и Кодекс законов о труде РСФСР 1918 г. Несомненно, эти акты являлись законами, рассчитанными на долгосрочную перспективу, они не были прямо связаны с решением военных задач. Изучение проблем, которые выделялись при обсуждении вышеуказанных законов во ВЦИК, дает возможность выявить представления законодателя того времени о путях развития советского права.

---

[254] Там же. Л. 24.
[255] Там же. С. 27 об.
[256] СУ РСФСР. 1921. № 1. ст. 1.

Анализ документов по законотворчеству в 1918-1920 г. г. позволяет выделить в качестве важнейших вопросов правового регулирования – регулирование трудовых отношений и поиск путей развития сельского хозяйства и их законодательное закрепление. Поэтому именно этим вопросам следует уделить наибольшее внимание.

Правовым актом, принятым ВЦИК V созыва, был Кодекс законов о труде[257]. 7 октября 1918 года коллегия Наркомата юстиции рассмотрела вопрос о кодификации законов о труде. На заседании присутствовали: Д.И. Курский, М.Ю. Козловский, П.А. Чегодаев, Л.А. Саврасов и П.А. Красиков. 4 ноября 1918 года проект кодекса законов о труде был внесен на рассмотрение ВЦИК. А.Г. Гойхбарг, представляя проект закона, назвал его «колоссальным мировым приобретением». Цели кодекса были им определены следующим образом: «Возможно меньшее напряжение сил, большее обеспечение безопасностей и удобства труда, возможно более широкое удовлетворение всех потребностей рабочих».[258] Вслед за Гойхбаргом выступил председатель Президиума Московского Совета профессиональных союзов М.П. Томский, который отметил такую черту советского законодательства как недоговоренность, объясняя ее классовым характером нового законодательства. В случае советского трудового законодательства классовость предполагала самодеятельность рабочих масс по организации своего труда. Представленный проект КЗоТ был принят на заседании ВЦИК в качестве основы и сдан для доработки в особую комиссию. Как свидетельствуют архивные данные, эта комиссия собиралась трижды: 24, 27 и 29 ноября 1918 года. В работе комиссии приняли участие: от ВСНХ – Ю. Ларин, от ВСЦПС – Н.П. Глебов (Авилов), от НКЮ – А.Г. Гойхбарг, от Президиума ВЦИК – А.Х. Митрофанов, и от Наркомата труда – В.В. Шмидт. Комиссия обсуждала проект КЗоТ постатейно. В ходе обсуждения был предложен целый ряд поправок. Выделим наиболее значимые из них. На заседании комиссии 24 ноября 1918 г. пункт 5 введения был сформулирован таким образом, что трудящимся было предоставлено самое широкое самоуправление под руководством центральной Советской власти. Эта поправка была внесена Шмидтом и Лариным, так как, по их мнению, органами управления на предприятиях являются инженеры, в то время как советское государство провозглашено государством диктатуры пролетариата. Поэтому пункт 5 был нужен для преодоления этого противоречия.[259] В статье 1 Ларин предлагал установить трудовую повинность только для лиц, не занятых об-

[257] Подробно о разработке КЗоТ РСФСР 1918 г. см.: Кисарова Т.А. Создание Кодекса законов о труде РСФСР 1918 г. // Вестник МГУ. Серия XI – Право. 1983. № 6.
[258] V созыв Всероссийского Центрального Исполнительного комитета Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов. Стеногр. отчет. М., 1918. С. 295.
[259] См.: ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 21. Д. 23. Л. 3.

щественно-полезным трудом. Это предложение встретило возражения со стороны Гойхбарга, который считал, что такая поправка неприемлема, поскольку «трудовая повинность не может быть карой».[260] В результате обсуждения статья 1 осталась без изменений, все граждане РСФСР обязаны были нести трудовую повинность, за исключением тех категорий, которые указывались в статьях 2 и 3.

По предложению Шмидта статья 10 была дополнена примечанием, согласно которому соответствующие органы получили право использовать наличные рабочие силы и для работ не по специальности при отсутствии работы по специальности.[261] По поводу статьи 15 между Лариным и Гойхбаргом возник спор. Ларин считал, что статью 15 следовало бы исключить «в виду неясности фразы «право на труд обеспечивается отделами распределения рабочей силы, профессиональными союзами и всеми учреждениями». А.Г. Гойхбарг, признавая декларативный характер нормы, считал ее все же принципиально важной, поскольку она подчеркивала трудовое начало Советского строя.[262] В ходе обсуждения мнение Гойхбарга возобладало, и статья 15 была сохранена.

На этом заседании комиссии на основе предложения Гойхбарга термин «биржа труда» во всех статьях проекта кодекса был заменен на формулировку «отдел распределения рабочей силы». Также было решено дать новую редакцию статьи 27, в которой устанавливался порядок направления на работу в другие местности. «В первую очередь должны быть вызываемы желающие отправляться в другую местность, но обмен очередями по соглашению между отдельными трудящимися не должен иметь места. Затем должно быть указано, что в первую очередь отправляются одинокие, а затем семейные».[263]

Между членами комиссии возникли разногласия при обсуждении статей 51-54 о добровольном оставлении работы. Глебов считал, что рабочий может оставить работу, предварительно предупредив о своем уходе.[264] Гойхбарг настаивал на первоначальной редакции, согласно которой орган рабочего самоуправления должен был проверить основания ухода, и только если основания окажутся основательными, рабочий мог покинуть работу. Он подчеркивал, что «в настоящее время, когда трудовые отношения строятся на принципе трудовой повинности, нельзя предоставить рабочему, покидать работу, когда ему

[260] Там же. Л. 4.
[261] Там же. Л. 5.
[262] Там же. Л. 5, 6.
[263] Там же. Л. 6.
[264] Там же. Л. 13.

вздумается, ограничиваясь предупреждением».[265] Ларин пытался возражать, говоря, что статья 51 вводит «казарменный порядок», но Гойхбарг напомнил присутствующим, что «в период диктатуры пролетариата необходимо установление трудовой дисциплины».[266] И статья 51 была оставлена без изменений.

По предложению Шмидта была отредактирована статья 58. В первоначальной редакции этой статьи говорилось о ежегодном пересмотре прожиточного минимума, устанавливаемого народным комиссариатом труда, относительно которого устанавливался размер вознаграждения за труд. В окончательной редакции статьи 58 уже не говорилось о ежегодном пересмотре прожиточного минимума.[267] Действительно, экономическое положение менялось очень быстро, деньги катастрофически обесценивались, поэтому годичный срок для пересмотра такого показателя как прожиточный минимум не соответствовал реалиям того времени. Средняя заработная плата рабочего в день в 1917 году составляла 5 рублей 33 копейки, в 1918 году – 11 рублей 20 копеек. А цены с мая 1916 года к апрелю 1918 года выросли на 898%. Если в 1917 году стоимость рабочего набора продуктов составляла 85,8 копеек, то в 1918 году с учетом покупки большей части продуктов на вольном рынке составляла 20,5 рублей.[268] Следовательно, к середине 1918 года заработная плата не обеспечивала питание даже самого рабочего, не говоря о членах его семьи и других нуждах.

Гойхбарг предлагал добавить примечание к статье 76, что в случае ареста вознаграждение трудящимся уплачивается до специального постановления суда, но члены комиссии отклонили это предложение, поскольку посчитали, что в трудовом законе такое положение будет излишним.[269]

Разногласия возникли при обсуждении раздела VIII «Об обеспечении надлежащей производительности труда». Ларин предлагал включить в перечень нормальных условий труда достаточное продовольствие и материальное обеспечение трудящихся. Однако это предложение встретило возражения Гойхбарга и Шмидта. Гойхбарг считал, что нормальными условиями труда следует считать только те условия, которые относятся к производственному процессу, а условие о достаточном продовольствии можно было бы ввести только в случае натурализации заработной платы. Шмидт вообще указал на недопустимость закрепления в трудовом кодексе условий о материальном обеспечении трудящихся,

---

[265] Там же. Л. 14.
[266] Там же. Л. 14.
[267] См.: Там же. Л. 14.
[268] См.: Борисова Л. В. Трудовые отношения в Советской России (1918 -1924 г. г.). М., 2006. С. 25.
[269] См.: ГАРФ. Ф. 1235, Оп. 21. Д.23. Л. 15.

поскольку тогда нельзя требовать какой бы то ни было производительности вплоть до полного снабжения рабочих хлебом, а государство пока не может этого осуществить. Большинством голосов поправка Ларина была отклонена.[270]

Итак, основными идеями кодекса можно считать трудовую повинность всех граждан Советской республики, а также вознаграждение за проделанную работу не ниже прожиточного минимума.

В архиве не удалось обнаружить данных о том, когда именно доработанный комиссией проект Кодекса законов о труде РСФСР поступил на повторное рассмотрение ВЦИК. Составители издания «Декреты Советской власти» датируют принятие КЗоТ не позднее 9 декабря 1918 года.[271] Вполне возможно, что трудовой закон и не рассматривался повторно в высшем законодательном органе, поскольку данных об этом не удалось обнаружить и в стенограммах заседаний ВЦИК. Таким образом, может быть, что после доработки в комиссии КЗоТ был официально опубликован и вступил в действие. Кстати, такая практика в высших советских законодательных органах существовала. Нередки были случаи, когда ВЦИК рассматривал проект, затем давал поручение Президиуму ВЦИК проект закона доработать и опубликовать как закон.

ВЦИК VI созыва также не оставил без своего внимания вопрос о регулировании труда рабочих. Как уже отмечалось, для того, чтобы обеспечить должный уровень социалистического производства, требовалось платить рабочим вознаграждение, которое обеспечивало хотя бы минимальные потребности рабочего и его семьи. Именно эта идея была закреплена в КЗоТ 1918 года. Однако сразу после революции советское государство в области труда столкнулось с проблемой выплаты заработной платы. Пролетариат как класс, победивший в пролетарской революции, рассчитывал на улучшение своего материального положения, по крайней мере, на достойную заработную плату. Проблемы с адекватной оплатой труда возникли у советского государства практически сразу, в течение 1918 года покупательная способность рубля продолжала падать.

Вопрос о размере заработной платы обсуждался СНК 21 января 1919 года. Для разработки этого вопроса было решено объединить в одну две комиссии по выработке тарифов – комиссию ВСНХ и комиссию Наркомтруда, в которую входили Э.М. Склянский и В.В. Шмидт.[272] Следующее обсуждение проекта декрета о повышении заработной платы в

---

[270] См.: Там же. Л. 18.
[271] См.: Декреты Советской власти. М., 1968. Т. 4. С. 166.
[272] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 3. Д. 7. Л. 2.

СНК РСФСР состоялось 4 февраля 1919 года. Рассмотренный проект был передан в комиссию из представителей Народных комиссариатов труда, финансов, государственного контроля и Центрального статистического управления, которым поручалось сообщить СНК сумму повышения расходов по фонду заработной платы. В справке, присланной в Совнарком статистическим отделом Народного комиссариата труда, сообщалось, что в России насчитывается 4 миллиона 375 тысяч промышленных рабочих и служащих советских учреждений и предприятий, на повышение заработной платы которых потребуется увеличить ассигнования на 705 миллионов рублей в месяц.

СНК утвердил декрет 6 февраля 1919 года. В пункт 1 декрета была внесена поправка о том, что в виде изъятия Народному комиссариату труда предоставляется вносить в СНК ходатайства о допущении более высоких плат.[273] 17 февраля декрет рассматривался на пленарном заседании ВЦИК. Доклад по этому вопросу был сделан наркомом труда В.В. Шмидтом. Проект был принят за основу и передан для окончательного редактирования в Президиум ВЦИК. 18 февраля 1919 года ВЦИК принял декрет «О повышении заработной платы», согласно которому в основу тарифных положений должна была быть положена сдельная и премиальная системы заработной платы, построенная на твердой норме выработки, с точно установленной повышенной платой за выработку сверх нормы.[274] 19 февраля 1919 г. состоялось заседание ЦК РКП(б), на котором была обсуждена окончательная редакция декрета о ставках заработной платы.[275]

Итак, в период гражданской войны продовольственная политика заключалась в том, что крестьянство обязывалось обеспечивать рабочих хлебом, даже в ситуации, когда промышленность практически не производила товаров и, следовательно, был невозможен товарный обмен между городом и деревней. В то время руководители государства часто говорили о том, что крестьянство как бы кредитует рабочий класс до тех пор, пока не наладится социалистическое промышленное производство. Для того, чтобы наладить социалистическое производство, требовалось организовать трудовые ресурсы. Этой проблемой в изучаемый период ВЦИК активно занимался. Поэтому без преувеличения можно считать, что наиболее значимым моментом в деятельности ВЦИК VII созыва была попытка введения трудовой мобилизации с использованием армии после окончания гражданской войны.

---

[273] Там же. Д. 13. Л. 2.
[274] См.: Декрет ВЦИК и СНК «О повышении заработной платы» от 21 февраля 1919 г. // СУ РСФСР. № 5. Ст. 52.
[275] См.: Декреты Советской власти. М., 1968. Т. 4. С. 407.

Как уже отмечалось, важной идеей КЗоТ 1918 г. было установление для всех граждан РСФСР трудовой повинности. Эта повинность была закреплена в статье 18 первой Советской Конституции в виде лозунга: «Не трудящийся да не ест!». И хотя трудовая повинность означала принудительный труд, считалось, что рабочие как самый сознательный общественный класс должны сознательно и добровольно трудиться для построения социализма. Однако расчет на сознательность рабочего класса не оправдался. В апреле 1919 года СНК утвердил декрет «О воспрещении самовольного перехода советских служащих из одного ведомства в другое».[276]

В конце 1919 г. Л.Д. Троцкий по заданию ЦК РКП(б) разработал тезисы «О мобилизации индустриального пролетариата, трудовой повинности, милитаризации хозяйства и применении воинских частей для хозяйственных нужд».[277] 17 декабря 1919 года эти тезисы под заголовком «Переход к всеобщей трудовой повинности в связи с милиционной системой» были опубликованы в газете «Правда». Основными идеями Троцкого были следующие: производство должно было обеспечиваться всеобщей трудовой повинностью; переход к режиму всеобщей трудовой повинности должен неизбежно поддерживаться мерами принудительного характера, т.е. вооруженной силой пролетарского государства; всячески поддерживать инициативу на местах, осуществляя помощь как идейно-технически, так и материально; трудовая повинность не должна превратиться в обезличенную повинность, а задача состоит в том, чтобы для трудовой повинности найти опору в районных и земляческих трудовых связях, навыках и привычках на основе сложившихся естественно-исторических, производственных и бытовых условий; для проведения учета рабочей силы предлагалось использовать аппарат военной мобилизации.[278]

3 января 1920 года Троцкий на заседании Политбюро ЦК РКП(б) сделал запрос о порядке дальнейшего рассмотрения вопроса о трудовой повинности. По этому запросу Политбюро партии принял следующую резолюцию: «А) Предложить всем членам ЦК и наркомам присутствовать 12 января 1920 года на заседании комиссии по трудовой повинности на докладах Наркомпути, Наркомзема и ВСНХ об их потребности в организованной рабочей силе. Б) Предложить всем из вышеперечисленных товарищей, имеющих какие-либо предложения в области организации трудовой повинности, формировать их виде те-

[276] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 3. Д. 35. Л 1.
[277] См.: Троцкий Л.Д. К истории русской революции. М., 1990. С. 151-158.
[278] См.: Троцкий Л.Д. Соч. Т. 15 Хозяйственное строительство Советской республики. М., 1927. С. 10-12.

зисов и представить т. Ленину не позднее 12 часов 16 января 1920 г.».[279] Следующее заседание Политбюро по этому вопросу было назначено на 17 января 1920 года. Тем временем на основе разработок Троцкого 15 января 1920 г. было издано постановление Совета Труда и Обороны о Первой революционной армии труда. 19 января 1920 года состоялось еще одно заседание Политбюро ЦК РКП(б), на котором присутствовали с решающими голосами: Ленин, Троцкий, Каменев, Сталин, Крестинский, с совещательными голосами: Бухарин, Зиновьев, Стучка, Томский, Смилга, Дзержинский, Раковский, Рыков, Милютин, Красин, Цюрупа, Середа, Шмидт, Стеклов, Карпинский. Рассматривались тезисы Троцкого об организации труда в промышленности. Было решено эти тезисы принять за основу. В резолюцию вносились следующие поправки: 1) «включить необходимость сосредоточить работы освобождающихся армий и мобилизованного по трудовой повинности населения на хлебных заготовках; 2) включить необходимость энергичной борьбы с волокитой и бюрократизмом; 3) включить указание на недопустимость развития экономически организованного прожектерства, в связи с мероприятиями при использовании армий для экономических целей».[280] 29 января в Совнаркоме рассматривался и был утвержден проект постановления о порядке проведения всеобщей трудовой повинности по докладу Троцкого.[281]

3 февраля 1920 года это постановление было утверждено ВЦИК и издано от имени ВЦИК и СНК.[282] Издание этого правового акта ознаменовало серьезное изменение политики государства в области регулирования трудовых отношений в стране. Доклад на I сессии ВЦИК VII созыва по вопросу о трудовой мобилизации делал Л.Д. Троцкий. Однако необходимость этой меры обосновывал и Ленин в докладе о работе ВЦИК и СНК 2 февраля 1920 года. Он говорил о том, что самой трудной задачей, стоящей перед советским государством, является осуществление перехода от хорошо знакомого всем капитализма к социализму.[283] Кстати, Рыков, занимавший пост заместителя председателя Совнаркома, сомневался в правильности того курса, который разрабатывался комиссией под руководством Троцкого.[284]

В этой связи интересно, как Троцкий обосновывал необходимость трудовых мобилизаций: «В лице армии мы имеем такую организацию, где руководители передовых рабочих объединяют широкие трудовые массы, преимущественно крестьян. В нашем режиме каж-

---

[279] РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 52. Л. 1.
[280] РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 56. Л. 1.
[281] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 4. Д. 1. Л. 27.
[282] Постановление ВЦИК и СНК «О комитетах всеобщей трудовой повинности» от 3 февраля 1920 г. // Известия ВЦИК. 5 февраля 1920 г. № 25.
[283] См.: ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 22, Д. 1. Л. 16, 17.
[284] См. там же. Л. 38.

дый должен работать. Всякие разговоры о свободном труде мы разбиваем и разрушаем. Мы считаем, что государство должно быть закрепощено за нами, но мы считаем себя обязанными и ответственными по отношению к каждому гражданину. Но точно также мы считаем, что и каждый гражданин должен отдавать свои силы, весь свой труд государству. Мы применяли до последнего времени трудовую повинность не организованно. Настал момент перейти к правильной организации. Трудовая повинность есть неизбежная составная часть нашего государственного бытия. Без нее мы не выйдем на широкую дорогу нашего развития».[285] Отметим, что доклад Троцкого был заслушан без прений и все предложенные СНК декреты были утверждены ВЦИК.

Организационные усилия привели по введению трудовой мобилизации к созданию в начале 1920 года Главкомтруда. Во главе этого органа был поставлен Ф.Э. Дзержинский. В состав вошли представитель Наркомвоена – Серебряков, НКВД – Васильев и Накркомтруда – Аникст. С мая 1920 года в Главкомтруд вошел представитель ВСЦПС, а в состав Президиума ВСЦПС вошел Бухарин для осуществления работы в области идейно-политического руководства.[286] В течение 1920 года комитеты по всеобщей повинности были созданы на местах, например, Алтайский, Черниговский, Новониколаевский, Татарский губкомтруды.[287]

Таким образом, в течение 1920 года трудовые мобилизации активно внедрялись на практике по всей стране. Однако у этой меры были и противники. Так, группа левых коммунистов, получившая название группы «демократического централизма» во главе с Осинским и Сапроновым выступала против внедрения всеобщей трудовой повинности.[288] Вместо всеобщей трудовой повинности они предлагали введение трудовой повинности только для квалифицированных специалистов и интеллигентов. О группе «демократического централизма» некоторое время спустя левый коммунист Г.И. Мясников писал: «У этой группы не было платформы, имевшей какую-либо теоретическую ценность. Единственным пунктом, который привлекал внимание всех групп и партии в целом, являлась ее борьба против чрезмерной централизации. Лишь теперь можно увидеть в этой борьбе не вполне определенную попытку пролетариата сместить бюрократию с позиций, которые она только что завоевала в экономике».[289]

---

[285] Там же. Л. 49, 52-53.
[286] РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 2. Д. 3. Л. 1.
[287] См.: ГАРФ.Ф. 130. Оп. 37. Д. 10. Л. 28-28 об.
[288] См.: Коммунист. 20 апреля 1918 г. № 1.
[289] Цит. по: Геббс Я. Российские левые коммунисты после 1920 года // Левые коммунисты в России. 1918-1930-е г. г. М., 2008. С. 50.

К X съезду партии левое крыло большевиков организовалось в так называемую «рабочую оппозицию», во главе которой стояли А.Г. Шляпников и А.М. Коллонтай. «Рабочая оппозиция» выражала пролетарскую реакцию на теоретическое оправдание Троцким бюрократизации, дошедшее до апологии принудительного труда. Эта группа пыталась отстаивать интересы пролетариата перед правым крылом партии.[290] Однако X съезд РКП(б) осудил «рабочую оппозицию» как мелкобуржуазный анархистский уклон.

Итак, регулирование трудовых отношений в Советской России к 1920 году претерпело значительные изменения с момента принятия КЗоТ в 1918 году. Идеи, закрепленные в кодексе, уже не могли применяться на практике. Для этого просто не было необходимых условий. Поэтому не смогла осуществиться идея выплаты достойной рабочего класса заработной платы, которая предусматривалась кодексом. В 1920 году, по сути дела, происходит замена трудовой повинности на принудительный труд. Труд рабочих и служащих обменивался на продовольственный паек, а не на зарплату. Паек позволял выживать в крайне скудных условиях гражданской войны и экономической разрухи. Ни о каком достижении социалистических идеалов речи тогда не шло.

Становление и развитие трудового права с 1918 по 1920 год в нашей стране может служить наглядным подтверждением того, как теория – в данном случае социалистическая, не выдержала испытания практикой. Действительность оказалась намного суровее, возможности намного ограниченнее, а организационные проблемы намного сложнее, чем это казалось сразу после революции. Вместе с тем можно констатировать, что руководители советского государства старались, как могли, решать проблемы, возникшие при регулировании трудовых отношений в период гражданской войны, используя все имевшиеся у них ресурсы. Однако попытка эта с позиций сегодняшнего дня выглядит не особенно успешной, более того ее можно охарактеризовать и как провальную. Поэтому представляется, что новая экономическая политика и коренные изменения в трудовом законодательстве, которые происходили в период нэпа, начиная с 1921 г. после неудачной попытки введения всеобщего принудительного труда в 1920 г., явились объективно обусловленными.

Как уже отмечалось, важнейшим вопросом законотворчества в 1918-1920 г. г. было закрепление мер государства по развитию сельского хозяйства и регулирование общественных отношений в деревне. 30 октября 1918 года СНК представил на рассмотрение ВЦИК V созыва декрет «Об обложении сельских хозяев натуральным налогом в виде отчисления ча-

[290] См.: Коллонтай А. Рабочая оппозиция // Левые коммунисты в России. 1918-1930-е г. г. М., 2008.

сти сельскохозяйственных продуктов». С докладом по этому вопросу выступал заместитель наркома финансов С.Е. Чуцкаев: «В основании этого налога были положены две мысли: первая – о необходимости перейти от денежного обложения к обложению натуральному, как более отвечающему тому времени, которое мы теперь переживаем. С другой стороны, была положена мысль о необходимости привлечь для несения государственной тяготы чисто крестьянские элементы. Но в проведении обоих этих мыслей мы желали опереться на чисто классовые организации, на те организации, в интересах которых мы действуем, и которые идут за нами».[291] Поэтому от налога были освобождены беднейшие крестьяне, середняки были обложены слабо, в основном налог должен был уплачиваться так называемыми кулацкими элементами. В прениях по этому проекту выступил левый эсер, бывший нарком земледелия А.Л. Колегаев. Он подверг декрет основательной критике, считая, что нельзя ограничиваться только конфискацией части излишков потребления, а надо конфисковать все излишки потребления. Кроме того, он выражал большие сомнения насчет возможностей государства по сбору этого налога.[292] Еще одним слабым местом проекта, по его мнению, являлся учет доходности только в зависимости от посевной площади, в то время как другие экономические условия не учитывались. Также он полагал, что обоснование издания этого закона ссылкой на статью 12 Основного закона о социализации земли неправильно, поскольку согласно этой статье речь идет о трудовой норме потребления, когда никто не может получать больше продуктов сельскохозяйственного производства, чем нужно для собственного потребления. С.Е. Чуцкаев, говоря, что недостатки проекта обусловлены отсутствием достаточного времени для его подготовки, все же попытался его отстаивать. Он полагал, что взимать натуральный налог должны все органы, начиная от Комиссариата финансов. Определение лиц, подлежащих налогу, предполагалось возложить на комитеты бедноты, а там, где их нет – на лиц, свободных от обложения. После обсуждения, несмотря на возражения представителя левых эсеров, ВЦИК утвердил данный законопроект.

Ухудшение ситуации с продовольствием вызвало необходимость централизации продовольственного дела и привело к изданию 11 января 1919 года декрета СНК «О разверстке зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства, между производящими губерниями».[293] В преамбуле этого декрета было закреплено, что он

---

[291] Пятый созыв Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Рабочих, Крестьянских, Казачьих и Красноармейских Депутатов. Стенографический отчет. М., 1918. С. 281.
[292] См.: Там же. С. 284-285.
[293] См. Декреты Советской власти. Т. 4. М, 1968. С. 292-294.

принимается в развитие декретов ВЦИК от 13 мая 1918 г. «О чрезвычайных полномочиях народного комиссара по продовольствию» и от 30 октября 1918 г. «Об обложении сельских хозяев натуральным налогом в виде отчисления части сельскохозяйственных продуктов».

9 апреля 1919 года ВЦИК предоставил крестьянам-середнякам налоговую льготу.[294] Эта льгота устанавливалась в отношении единовременного чрезвычайного десятимиллиардного налога, введенного 30 октября 1918 года декретом ВЦИК и СНК. 25 апреля 1919 года во ВЦИК VI созыва опять обсуждалась проблема натурального налога. Предложение об освобождении от внесения налога в 1919 году были внесены Крестинским. Эту льготу предлагалось предоставить 90% крестьян, т.е. середнякам. Исключение делалось для тех крестьян, которые являлись зажиточными. В отношении зажиточных предусматривалось: «Если они в течение двух недель по объявлении настоящего декрета не уплатят полностью причитающийся с них оклад натурального налога, то подвергаются взысканию налога в двойном размере».[295] По итогам прений были внесены две поправки. Автором первой поправки был председатель Чрезкомснаба, нарком торговли и промышленности Л.Б. Красин. Он считал несправедливым автоматическое наложение штрафа на человека, не внесшего натуральный налог, то есть предлагал некоторое смягчение декрета. Левый эсер В.О. Зитта, напротив, считая, что декрет мягкий, говорил, что «у значительной части деревни окажутся запасы хлеба не в 60 пудов, которые оставляются на основании декрета среднему крестьянину, а значительно больше».[296] Поэтому он предлагал зажиточных крестьян облагать не налогом, а просто отбирать излишки.

После обсуждения законопроекта Крестинский выступил с пояснениями. По поводу поправки Зитты он заметил, что тот не понял декрет. По декрету о продовольственной разверстке все крестьяне и середняки, и богатые должны были отдавать хлеб продовольственным органам по твердым ценам, а в декрете о натуральном налоге речь шла о бесплатной сдаче хлеба государству, от которой в 1919 году предлагалось освободить крестьян середняков. Крестинский отверг поправку Красина, сказав: «Я предлагаю для этих враждебных богатых и упорных элементов, для большинства кулаков поправки т. Красина не вносить и принять документ целиком».[297] После обсуждения декрет был принят за основу без поправок.

---

[294] ГАРФ, Ф. 1235. Оп. 21. Д. 13. Л. 7.
[295] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 21. Д. 15. Л. 9.
[296] Там же. Л. 10.
[297] Там же. Л. 11.

Итак, изучение принятия декретов ВЦИК, посвященных налогообложению крестьян, показывает, что, во-первых, налоги собирались плохо,[298] во-вторых, государство в лице ВЦИК в октябре 1918 года ввело налоги, а затем в апреле 1919 года установило льготы по ним для средних крестьян. Тем самым оно, по-видимому, рассчитывало показать свою лояльность в отношении крестьян-середняков – основных поставщиков хлеба по декрету СНК о продразверстке. Обращает на себя внимание, что продразверстка была введена декретом Совнаркома, тогда как налоги и льготы по налогам с крестьян вводились актами ВЦИК. Представляется, что законодательная деятельность ВЦИК по продовольственному вопросу имела политическое значение, поскольку демонстрировала отношение государства к крестьянам. Несомненно, что установление льгот по налогам от имени высшего представительного органа повышало авторитет Советской власти среди сельского населения России и в конечном итоге способствовало победе Красной армии в гражданской войне.

ВЦИК VI созыва уделил большое внимание регулированию земельной политики. 10 февраля 1919 года на рассмотрение и утверждение ВЦИК народным комиссариатом земледелия С.П. Середой был внесен проект «Положения о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию». С докладом от Наркомзема выступил Середа. Он подчеркивал, что «закон о социализации земли, который шел по пути распыления земли, наделил крестьян чрезвычайно небольшим количеством земли».[299] Им приводились следующие цифровые данные о распределении земельного фонда. Из 15 миллионов 800 тысяч десятин между отдельными хозяйствами было распределено 12 миллионов 800 тысяч десятин, в советских хозяйствах оказалось 554 тысячи десятин и осталось не распределенным 109 тысяч десятин.[300] Докладчик утверждал, что в результате социализации увеличение земли на душу выражается не более чем в одной десятине. Поэтому ряд крестьян обратились в Наркомат земледелия с просьбой перевести их в советские общественные хозяйства.[301] Этот факт Середа рассматривал как большой сдвиг, который ведет к коммунистическому переустройству сельского хозяйства. На основании изменений, произошедших в среде крестьянства, которые фиксировал Комиссариат земледелия, предлагался проект положения о социалистическом переустройстве. Середа говорил: «Мероприятия, направленные к развитию

[298] Например, Крестинский, выступая на заседании ВЦИК 9 апреля 1919 года, говорил, что на всю Россию с крестьян предполагалось собрать около 5 миллиардов рублей единовременного чрезвычайного налога и из этой суммы поступило только 842 миллиона, т.е. около 18 %.
[299] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 21. Д. 7. Л. 17.
[300] Там же. Л. 17.
[301] См.: там же. Л. 18.

производительных сил в сельском хозяйстве, являются главнейшим фактором в разрешении нашей продовольственной проблемы. Вот почему мы выдвигали в этом проекте положение о коллективизации, систематическое проведение системы обобществления сельского хозяйства».[302] На заседании ВЦИК было принято решение принять проект, предложенный Наркомземом, за основу, а окончательную его редакцию поручить комиссии в составе Ленина, наркома земледелия Середы, члена коллегии НКЗ Кураева, заместителя председателя ВСНХ Милютина и члена коллегии НКЮ Гойхбарга. Комиссия должна была в трехдневный срок закончить работы и внести законопроект на утверждение в Президиум ВЦИК.

Итак, 14 февраля 1919 года было принято «Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию», в котором законодательно провозглашался курс на социалистическое переустройство деревни. В резолюции о земельной политике Народного комиссариата земледелия было закреплено: «Признать, что земельная политика Народного комиссариата земледелия, направленная к широкой планомерной коллективизации земледелия путем организации советских хозяйств, земледельческих коммун, обществ по обработке земли, отвечает основным задачам коренного переустройства сельского хозяйства на социалистических началах».[303] Однако, как известно, в период «военного коммунизма» провести «планомерную коллективизацию» в сельском хозяйстве так и не удалось. Представляется, что принятие указанного Положения может являться ярким примером переоценки властью условий, которые якобы уже сложились в обществе. И такая ошибочная оценка привела к изданию правового акта, который в реальности не мог быть применен. При этом нельзя сказать, что для издания вышеназванного закона не была проведена предварительная работа. Так, 20 и 21 сентября 1918 г. состоялось совещание представителей губернских земельных отделов, на котором нарком земледелия Середа сообщил, что создание коммун в ближайшем времени вопроса в целом не разрешает. Необходимы и неизбежны переходные формы общественного производства. Вопрос об организации социалистических хозяйств настолько большой, что его можно разрешить только последовательно. Середа отмечал, что комитеты бедноты являются такой переходной формой, но они, к сожалению, оторваны от производительных сил.[304]

На эти предложения представители с мест ответили, что переход к социалистическим хозяйствам затрудняется применением Основного закона о социализации земли, и что

---

[302] Там же. Л. 20.
[303] Там же. Л. 28.
[304] См.: ГАРФ. Ф. 353. Оп. 2. Д.182. Л. 128.

крестьяне делят землю, где только возможно. Однако Середа настойчиво убеждал собравшихся, что закон о социализации не противоречит основной цели, так как этот закон нужно сделать гибким, чтобы приспособить к социалистическому строительству. Говорить о возможности прямой отмены закона о социализации нарком опасался, поскольку, по его мнению, это могло привести к буре негодования со стороны крестьянства. Свое выступление Середа закончил следующим образом: «Основная идея закона о социализации – это есть отмена частной собственности на землю и в этом отношении историческая заслуга этого закона велика. Нам важно не юридическое право на землю – это одно из условий. Нам важны экономические выгоды, которые могут быть сделаны и наша дальнейшая работа должна заключаться в том, чтобы построить на отмене частной собственности социалистическое хозяйство».[305] То есть нарком надеялся на то, что крестьяне сами добровольно будут создавать коллективные хозяйства, а задача государства – содействовать этому процессу, так как правовая основа для этого имеется – частная собственность на землю отменена. Однако собравшиеся представители губернских земотделов критиковали проект нового закона, так как считали, что «закон о социализации земли мешает проведению коммунистических начал, поскольку в деревне каждый гражданин сможет воспользоваться своим трудом и правом на землю, т.е. это будет полное абсолютное ограбление земли, которое было и при частновладельческом хозяйстве», поэтому необходимо «всех объединить, слить в одно целое, уничтожить всю эту чересполосицу».[306]

ВЦИК VII созыва на III сессии в сентябре 1920 года принял резолюцию по продовольственному вопросу, в которой политика продразверстки была подтверждена. Это решение было принято на основе оптимистического, учитывая сложность ситуации, доклада заместителя наркома продовольствия Н.П. Брюханова. В качестве доказательства успешности проводимой политики он привел следующие цифры: в первый год было собрано 10 миллионов пудов хлеба, во второй год – 110, а в третий год – уже 265 миллионов пудов.[307] Далее он заявил, что «в настоящий момент, когда прошло это первое впечатление паники перед голодом, который мог наступить в предстоящем году, надо встать на единственно правильный путь заготовок всего, что возможно заготовить».[308] Остальная часть его докла-

[305] Там же. Л. 131.
[306] Там же Л. 131, 133.
[307] Эти цифры показывают, что бремя продразверстки все время возрастало, причем в геометрической прогрессии. Получается, что в 1920 году она была выше в 26,5 раз по сравнению с 1918 годом. Можно предположить, что такое возрастание бремени уже само по себе привело к началу 1921 года к тому, что дальнейшее проведение такой политики стало просто невозможным.
[308] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 22. Д. 1. Л. 306.

да была посвящена планам разверстки по видам продуктов. Накомпрод намеревался собрать следующие продукты: хлеб, овощи, мясо и сало, масло, лен, яйца, рыбу, картофель.[309]

Доклад Брюханова подвергся критике со стороны представителей мест. Например, было обращено внимание на несоответствие цифр разверстки по двум смежным губерниям: Костромской и Иваново-Вознесенской: 600.000 и 30.000 пудов, а также отмечалось, что «если Наркомпрод будет выкачивать хлеб, а Наркомзем не будет заботиться о производстве этого хлеба, то мы придем к катастрофе. ВЦИК должен подыскать способ как вызвать население к самодеятельности. Способ следующий: ввести продовольственный подоходно-прогрессивный натуральный налог».[310] Член ВЦИК А.Х. Митрофанов иронично назвал доклад Брюханова «поэмой нашего продовольственного благополучия», при этом он отметил, что повсеместно происходит уменьшение рабочих рук, которая полностью может быть отнесена за счет Наркомпрода, потому что им не был обеспечен справедливый продовольственный паек. Г. Г. Жиряков из Челябинска отметил, что в продовольственных органах на местах «сидят мальчики и девочки от 14 до 15 лет», и поэтому те задачи, которые перед ними ставит государство они выполнить не в состоянии. Единственный выход из положения он видел в отправке на места продовольственных отрядов, например, в Челябинскую губернию он просил выслать 40 отрядов.[311] Когда председательствующий М.И. Калинин предложил прекратить прения по продовольственному вопросу, голос с места (так указано в стенограмме – О. М.) высказал мысль, которая, пожалуй, точно охарактеризовала настроение членов ВЦИК: «Лично я совершенно не представляю себе, с какой целью и о чем мы будем говорить дальше. Если мы будем ставить вопрос о принципиальном изменении продовольственной политики, то, само собой разумеется, мы этого сделать не сможем в этом собрании».[312] Таким образом, из стенограммы ВЦИК видно, что в конце 1920 года продовольственная разверстка как метод обеспечения продовольствием населения городов и промышленности по существу себя исчерпала, но новые подходы для решения проблемы продовольственного снабжения во ВЦИК не могли обсуждаться.

Однако к концу 1920 г. стало ясно, что нужны новые подходы. Ответы на вопросы о путях дальнейшего развития сельского хозяйства должен был дать VIII Всероссийский съезд Советов. Стенограммы пленарных заседаний и заседаний большевистской фракции этого

[309] См.: там же. Л. 314-315.
[310] Там же. Л. 331.
[311] Там же. Л. 343.
[312] Там же. Л. 345.

съезда позволяют сделать вывод, что насущные вопросы политики ставились весьма остро.[313] Этот съезд выделяется среди других съездов Советов также тем, что на нем были обсуждены вопросы послевоенного развития страны и возможности построения социалистической экономики. Поскольку страна продолжала оставаться аграрной, то главным вопросом, который обсуждался съездом, был вопрос о развитии сельскохозяйственного производства. Состав съезда был следующим: всего делегатов 2418, с решающим голосом – 1640, с совещательным – 778. Среди делегатов с решающим голосом коммунистов было 1539, беспартийных 101 и 1 бундовец. Среди делегатов с совещательным голосом коммунистов было 702, беспартийных – 56, бундовцев – 5, меньшевиков – 4, представителей партии Поалей-цион – 3, эсеров – 3 , анархистов – 1.[314] Данные о составе съезда примечательны тем, что показывают, что в работе съезда принимали участие не только представители правящей партии, но и представители других социалистических партий, повлиять на решения съезда они, конечно, не могли, так как обладали только совещательным голосом, но они использовали трибуну съезда Советов для провозглашения своих политических позиций.

В Российском архиве социально-политической истории сохранились интересные материалы заседаний фракции РКП(б) VIII съезда Советов. Первое заседание фракции РКП(б) съезда Советов состоялось 21 декабря 1920, т.е. за день до открытия съезда. На этом заседании выступал В.И. Ленин с обоснованием необходимости концессий. О том, что мера эта носила вынужденный характер, подтверждается следующим его высказыванием: «Политика концессий есть также политика продолжения войны, но наша задача удержать существование одинокой социалистической республики, окруженной капиталистическими врагами, сохранить республику неизмеримо более слабую, чем капиталистические враги кругом ее и обеспечить для России необходимые орудия и средства для восстановления хозяйства, ибо, когда мы это получим, то мы так прочно встанем на ноги, что тогда нам никакие капиталистические враги не будут страшны».[315]

---

[313] На VIII были заслушаны следующие доклады: доклад ВЦИК и СНК о внешней и внутренней политике (докладчик В. И. Ленин); о положении в промышленности и мерах по её восстановлению (докладчик А.И. Рыков); об электрификации (докладчик Г.М. Кржижановский); о транспорте (докладчик Л.Д. Троцкий); О развитии сельскохозяйственного производства и помощи крестьянскому хозяйству (докладчик И.А. Теодорович); об улучшении деятельности советских органов в центре и на местах и борьбе с бюрократизмом (докладчик Г.Е. Зиновьев); выборы ВЦИК. Основные вопросы повестки дня предварительно обсуждались на заседаниях фракции РКП(б). Для всестороннего обсуждения вопросов съезд образовал три секции: промышленную, сельскохозяйственную и советского строительства

[314] VIII Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. Стеногр. отчет. М, 1921. С. 33.

[315] РГАСПИ. Ф. 94. Оп. 2. Д. 16. Л. 37, 51.

А.М. Коллонтай подвергла идею Ленина о концессиях, уже закрепленную в декрете, критике. «Какие у нас существуют гарантии, что в самом деле эти концессии будут проводиться в полной мере так, чтобы гарантировать во всех частностях интересы рабочего класса целиком, и не дадут возможности капиталистам получать сверхприбыль».[316]

Выступая в поддержку концессий на фракции, В.И. Ленин говорил: «Я думаю, что вы приняли вполне правильное решение, когда предпочли о концессиях поговорить по крайней мере сначала во фракции, ибо ясное дело, что этот вопрос связан не только с некоторыми сторонами внешней политики, о которых мы говорить публично не можем, но также и с предложениями иностранным капиталистам, которые мы сделали и обсуждение которых в официальных и публичных собраниях причинило бы нам некоторый вред, ибо ясное дело, что мы в той или иной форме продолжаем находиться в отношениях не только вражды, но и в сущности войны с капиталистами».[317] Таким образом, Ленин признавал, что концессии находятся в противоречии с теми идеями, ради которых совершалась Октябрьская революция. И поэтому открытое провозглашение этой политики, безусловно, должно было вызвать некоторое непонимание и вопросы со стороны делегатов съезда. В то же время, Ленин вовсе не собирался скрывать этот вопрос от съезда. На первом пленарном заседании VIII съезда, в своем выступлении он говорил: «Пока наша Советская республика остается одинокой окраиной всего капиталистического мира, до тех пор думать о полной нашей экономической независимости было бы совершенно смешным фантазерством и утопизмом. О продаже России капиталистам нет и речи… Они (концессионные договоры) представляют из себя известную экономическую уступку капиталистам с тем, чтобы таким путем получить нам возможность как можно скорее приобрести те необходимые машины и паровозы, без которых восстановление нашего хозяйства мы осуществить не можем».[318]

23 декабря 1920 года состоялось еще одно заседание коммунистической фракции съезда. В начале заседания решался вопрос о порядке обсуждения доклада заместителя председателя СНК Рыкова. Большинством голосов этот доклад решили предварительно рассмотреть на фракции. Сокольников аргументировал это решение следующим образом: «Я думаю, что они (разногласия) будут и весьма существенные. Поэтому было бы полез-

[316] Там же. Л. 56-58.
[317] Там же. Л. 19.
[318] Восьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. Стенографический отчет. М., 1921. С. 13-14.

нее, чем выносить их в публичное собрание и в заседание секции с участием беспартийных более свободно высказаться по всем вопросам на фракции».[319]

Таким образом, в порядок дня заседания фракции 23 декабря 1920 года были включены наиболее спорные вопросы: о развитии сельского хозяйства (докладчик – нарком земледелия И.А. Теодорович), а также о развитии народного хозяйства в целом (докладчик – А.И. Рыков).

Для преодоления кризиса в сельском хозяйстве нарком земледелия предлагал применять методы государственного регулирования, поскольку применять капиталистические методы хозяйствования Советская власть не собиралась. «Крестьяне являются государственными работниками на государственной земле, они должны работать по единому руководству и плану, обсеменять то количество полей, которое сочтет нужным указать государство и местные органы».[320] Теодорович также говорил: «По отношению к нерадивым государство не должно остановиться перед мерами принуждения».[321] Но в то же время правительство надеялось, что крестьянство поддержит социалистические преобразования в деревне при двух условиях: 1) проведения активной агитации и 2) организации соответствующих органов – советов сельского хозяйства и комитетов содействия.

Обсуждение на фракции коммунистов VIII съезда Советов доклада Теодоровича получилось довольно активным. Законопроект подвергся обоснованной критике. Характер обсуждения, сама постановка вопросов свидетельствуют, что в конце 1920 года в высшем советском органе, на съезде Советов, можно было высказывать свою точку зрения, сохранялись демократические элементы, хотя роль партии становится все заметнее и решение принципиальных вопросов становится уже прерогативой не советских органов, а партийных[322].

Обсуждение реформы сельского хозяйства на пленарных заседаниях и секции по земельному вопросу VIII съезда Советов получилось даже еще более острым, чем на большевистской фракции съезда. Первое заседание съезда состоялось 22 декабря 1920 г. С докладом выступал В.И. Ленин. Назовем основные вопросы, затронутые в выступлении. Председатель Совнаркома представил делегатам проект аграрного закона и поставил перед съездом следующую задачу: «Убедить нас, коммунистов, работников, в том, что нужна государственная повинность не трудно. Надо понять другую трудность: убедить беспартийных

[319] РГАСПИ. Ф. 94. Оп. 2. Д. 16. Л. 146.
[320] Там же. Л. 155.
[321] Там же. Л. 165.
[322] О том, как проходило обсуждение можно узнать: Максимова О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917-1922 годах. М., 2011. С. 177-181.

крестьян. Крестьяне социалистами не являются. Мы должны все наши средства пропаганды, все наши государственные возможности, все наше образование, все наши партийные средства и силы, все это ударным порядком направить на то, чтобы убедить беспартийного крестьянина, и только тогда под наш аграрный законопроект будет подведена настоящая база. В стране мелкого крестьянства наша главная и основная задача – суметь перейти к государственному принуждению, чтобы крестьянское хозяйство поднять».[323] Ленин констатировал, что приступить к восстановлению и развитию промышленности невозможно, если государство не в состоянии собрать такой продовольственный фонд, чтобы обеспечить питание рабочих.[324]

25 декабря 1920 г. на съезде был заслушан доклад наркома земледелия Теодоровича в поддержку аграрного законопроекта. Нарком земледелия первым делом отметил всеобщее обнищание деревни за годы войны, он говорил о том, что в деревне произошла нивелировка. То есть значительно сократилось количество так называемых кулаков. Эта точка зрения подтверждается данными современных исследователей. В современной литературе отмечается, что применение закона об уравнительном землепользовании привело к тому, что уравнение проводилось не по средним нормам, а по низшим. Например, Т.В. Осипова пишет, что «начавшись весной 1918 г., уравнение земли происходило вплоть до сплошной коллективизации, но наиболее активно – в 1918-1919 г. г. уравнение проводилось не по высшему и даже не среднему хозяйству, а по низшему потребляющему, что предопределило в скором времени немалые трудности в получении хлеба из деревни».[325]

Нарком земледелия, отмечая общее обнищание деревни, заметил, что проблема, которую предстоит решать, заключается не в этом, а в том, что без достаточного количества продовольствия город не сможет возродить промышленность. Поэтому целью советского государства является подъем сельского хозяйства для обеспечения подъема промышленности, чтобы решить эту задачу съезду предлагался законопроект. В выступлении наркома земледелия прозвучала надежда, что крестьяне с пониманием отнесутся к сложной ситуации. Об основных идеях законопроекта Теодорович доложил собравшимся следующим образом: «Государство считает необходимым вступить на путь регулирования крестьянского хозяйства, понимая под этим регулированием меры помощи крестьянству, для чего декрет указывает на

---

[323] VIII Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. Стеногр. отчет. М., 1921. С. 21-22.
[324] См.: там же. С. 30.
[325] Осипова Т.В. Российские крестьяне в революции и гражданской войне. М., 2001. С. 72.

необходимость довести до наивысшего напряжения деятельность отдельных народных комиссаров с целью бросить на помощь деревне все, что только возможно в нашем положении. С другой стороны, декрет предусматривает введение поощрительных мер в виде премирования как целых обществ, так и отдельных домохозяев за те или иные успехи в хозяйстве. И, наконец, по отношению к костным, отсталым и нерадивым должны быть применяемы меры принуждения».[326] В конце своего выступления Теодорович попросил съезд перенести обсуждение законопроекта о мерах укрепления и развития крестьянского сельского хозяйства в секцию по земельному вопросу для внесения необходимых поправок.

На секции произошла довольно интересная дискуссия по законопроекту. Приведем некоторые предложения, которые были высказаны ее участниками. Представляется, что эти мнения отразили настроения крестьян и выявили наиболее волновавшие их проблемы.[327]

Согласно проекту предполагалось создать систему новых органов для организации сельскохозяйственных работ. На уровне губерний, уездов и волостей планировалось создание комитетов по расширению посевов и улучшению обработки земли – посевкомов. Для предварительного рассмотрения намеченных посевкомами общих мероприятий на уровне губерний и уездов предусматривались сельскохозяйственные советы, в которые должны были войти представители посевкомов, советских органов и представители крестьян. Для развития самодеятельности масс трудящегося крестьянства при сельсоветах должны были создаваться комитеты по улучшению сельскохозяйственного производства, избираемые сельскими обществами.

Во время обсуждения на секции делегат от Тулы Г.Н. Каминский обратил внимание, что проект, который был представлен, может быть, и подходил для долгосрочной перспективы, но для проведения посевной кампании вряд ли годился. Поэтому он говорил, что «сельскохозяйственная кампания 1921 года может быть проведена только в том случае, если ее проведение будет сосредоточено в руках определенного лица, которое будет наделено в полном смысле этого слова диктаторскими полномочиями». В.В. Кураев критиковал организацию комитетов содействия в волостях, в которые согласно проекту должны были входить представители крестьянства. Так как «крестьянство не содействует власти в деле

---

[326] VIII Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. Стеногр. отчет. С. 126.

[327] Материалы обсуждений на земельной секции см.: VIII Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. Стеногр. отчет. М. 1921. С. 128-152.

проведения сельскохозяйственной кампании, оно само проводит эту капанию». Делегат А.А. Буянов сетовал на то, что проект мало внимания уделил народному образованию: «Если мы к волисполкому, к этим трем безграмотным мужикам, придадим еще трех безграмотных мужиков, мы ничего не сделаем. Будет только шесть безграмотных. Волпосевкомы будут, в конце концов, теми же волисполкомами». Кроме того, он критиковал отсутствие определенных тарифов на сельскохозяйственные продукты. «Нынешнем году пуд яблок стоил 300 рублей, а пуд хлеба 45 рублей. Почему яблоки дороже, чем хлеб». Буянов также говорил о том, что сельские хозяева должны считаться квалифицированными работниками и освобождаться от трудовых мобилизаций в том случае, если цель власти – подъем сельского хозяйства. По мнению выступавшего, трудовые мобилизации привели к тому, что работниками в деревне остались мальчики и старики. Исходя из этого, он приходил к выводу, что никак нельзя строить сельскохозяйственный план, исходя из промышленности. Сразу после Буянова слова попросил делегат Швецов и призвал Советскую власть поберечь крестьян: «Мощь революции всей своей тяжестью обрушилась на мозолистую шею трудового крестьянина. Мы только должны сказать стоящим у власти своим товарищам поберечь мозолистую шею крестьянина, она у него трещит».

Нововведением законопроекта, предусмотренным пунктами 6 и 9, было объявление государственной повинности для обсеменения площади земли, установленной государственным планом посева, для чего предусматривалось создание единого семенного фонда для посевной кампании. В выступлениях прозвучало сомнение в правильности вводимой меры. Например, делегат Лобанцев говорил, «как бы законопроект о посевкомах не явился дезертирпосевкомом. Если мы хлеб свезем в амбары на семена, то обречем на явную гибель свои семьи. Если мы должны будем непременно свезти весь хлеб, а в конце концов ничего не получим для пропитания, тот каждый будет стремиться, чтобы этого как-нибудь избежать».

Стоит заметить, что выступавшие на секции не только критиковали те или иные положения проекта. Но и высказывались в поддержку намечавшегося курса. Например, делегат Ткачев говорил: «Не только мы, а и беспартийные крестьяне поняли, что дальше единоличным трудом идти нельзя». А Швецов утверждал, что «надо крестьянина не считать отсталым в коммунистическом смысле. Крестьянин хочет коммуны, но настоящей справедливой». Делегат Лежнев следующим образом обосновывал намечавшуюся реформу сельского хозяйства: «Необходимо помочь крестьянину создать средства производства. Наркомпрод проводит государственную монополию, заготовку продовольствия. Этим уни-

чтожается скот, берется хлеб, разрушается крестьянское хозяйство, подрывается порядок в деревне. Вот почему Наркомпрод и его работа должны быть связаны с работой Наркомзема. Решительное принудительное вмешательство государства обеспечит каждому крестьянину улучшение его хозяйства и поможет ему увеличить производство».

Правда, не все разделяли подобный оптимизм, верили в силу закона и уповали на то, что лишь решительное вмешательство государства обеспечит подъем сельского хозяйства. Так, делегат Ищенко в выступлении сказал: «Нужна живая связь, нужны практические указания и нужно что-то еще, что дало бы возможность выйти из этого тупика, ибо все эти рубрики, параграфы, статьи и т.д., пункты и пр. очень часто ставят в такое положение простых работников на местах, что они не знают, что им делать».

Выступление следующего оратора интересно тем, что из него можно узнать имя одного из главных разработчиков реформы. Делегат Тимохин заявил: «Назрела мысль о новых формах строительства на основе коллективизма: совхозы, коммуны, артели и т. д. Но жизнь показала, что этот нереволюционный путь слишком длителен, и тут статьи т. Осинского были ярким светочем в этой темной, можно сказать, ночи. По его проекту задача государства заключается в том, чтобы взять в свои руки дело развития сельского хозяйства и направить его в определенное русло, не забывая конечной цели – обобществления».

Вслед за Тимохиным выступил сам Осинский, который объяснял, почему государство приняло решение форсировать обобществление сельскохозяйственного производства: «У нас не будет тогда продовольственного фонда, если провести продовольственный налог. У нас теперь нет товарного фонда, и мы открыто говорим крестьянину, что мы у него хлеб берем в ссуду для восстановления промышленности. А раз нет у нас товарного фонда, то никакие государственные заготовки, будь они по налогу или по разверстке, называйте как хотите, никогда не пройдут, если параллельно начнется свободная торговля хлебом. Тогда все продукты уплывут в это русло». В приведенном высказывании содержится констатация факта, что в момент проведения VIII съезда Советов в стране сложилась такая ситуация, что продразверстка уже не могла обеспечить даже те скудные продовольственные фонды, которые она давала в годы войны. Отсюда вытекает, что намечавшая реформа носила вынужденный характер, тем более это признавал один из ее главных разработчиков. В его выступлении явно прозвучало, что если предпринимаемые государственные меры по развитию сельскохозяйственного производства не увенчаются успехом, то в стране начнется стихийное регулирование или иначе – свободный рынок. В выступлении Осинского стоит

выделить еще одну мысль – он отмечал, что провести посевную кампанию и развивать сельское хозяйство можно, имея только сильные государственные органы. А вот их-то, как раз и не было в конце 1920 года. Поэтому Советская власть возлагала большие надежды на вновь организуемые посевкомы.

После выступления Осинского желающих высказать свое мнение по законопроекту было еще много, поэтому Г.И. Петровский по поручению Президиума съезда предложил новый порядок работы. «1) Принять за основу декрет правительства и далее разбить секцию на 11 групп по 11 сельскохозяйственным районам. 2) В каждой группе рассмотреть проект и наметить поправки к нему на основании данных местного опыта. 3) Выработанные поправки рассмотреть на заседании комиссии, составленной из представителей всех групп по одному из каждой. 4) Председателями групп избрать Теодоровича, Осинского, Кураева, Муралова, Кубяка, Свидерского, Шефлера, Кузьмина, Рогова. 5) В эту же комиссию сдать все поправки, внесенные на секции. 6) Комиссия должна внести окончательный проект декрета на пленум съезда». В конце заседания секции Каменев выразил цель обсуждений, проводимых по проекту декрета «О мерах укрепления и развития крестьянского сельского хозяйства»: «11 представителей комиссии соберутся вместе, рассмотрят практические предложения и представят в окончательной редакции. Не даром же Совнарком не издал этого декрета сам, а предложил съезду обсудить его, имея в виду получить конкретные поправки с мест».

28 декабря на шестом утреннем заседании съезда Теодорович доложил, что работа над проектом завершена. В работе 11 подсекций приняло участие 200 делегатов съезда. О результатах обсуждений нарком сказал следующее: «Каких-нибудь принципиальных поправок к этому законопроекту внесено не было. В общем и целом нужно констатировать, что законопроект был принят и одобрен единодушно и поправки сводились лишь к ряду указаний чисто деловых».[328] Согласительная комиссия предложила со своей стороны лишь две поправки: 1) заменить наименование «комитеты содействия» названием «комитеты по улучшению сельского хозяйства»; 2) добавить дополнительный 16 параграф следующего содержания: «В целях обработки и обсеменения земель маломощных и красноармейских хозяйств вменить в обязанность волпосевкомам и сельсоветам участие в крестьянских комитетах по улучшению сельскохозяйственного производства и установление в селениях использования живого и мертвого инвентаря путем трудовой взаимопомощи крестьян».[329]

---

[328] VIII Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. Стеногр. отчет. М., 1921. С. 194.
[329] Там же. С. 196.

После столь продуктивного и всестороннего обсуждения в секции по земельному вопросу следовало бы ожидать, что съезд проголосует за исправленный и доработанный проект. Но к дискуссии присоединились весьма немногочисленные представители партии меньшевиков.[330] Возможно, не стоило бы останавливаться специально на рассмотрении позиции меньшевиков по земельному вопросу, но их она, как выяснилось впоследствии, оказалась гораздо ближе к реальности, чем проект, внесенный большевиками и обсуждавшийся съездом. Поэтому выделим цитату из выступления меньшевика Д.Ю. Далина: «Меры принуждения большинство крестьян будет рассматривать как насилие. Пятнадцать миллионов мелких крестьянских хозяйств, таких мелких, которые почти нигде не употребляют наемного труда. Организовать эту огромную массу, взять в руки хотя бы регулирование этого производства, указать – как и где сеять, это свершено непосильная работа в нашем положении. Мы стоим, товарищи, перед задачей соглашения с крестьянами, перед задачей, которую вы, я надеюсь, признаете настоящей задачей момента».[331] Исходя из этих положений, меньшевики совместно с представителями Бунда предложили съезду свою резолюцию, в 7 пункте которой указывалось, что «проект декрета, представленный съезду, идет по ложному пути государственного принуждения. Те гарантии участия крестьян в регулировании сельского производства, которые содержатся в проекте, являются пустым звуком в условиях современного бесправия крестьянства».[332]

Естественно, большевикам, обладавшим на съезде подавляющим большинством столь критичные замечания со стороны представителей партии, которая вообще не находилась на тот момент у власти, должны были показаться возмутительными. Возмущение речью Далина высказали от имени партии коммунистов М.С. Богуславский и Н.М. Калюжный. Богуславский сказал, что «никогда ни один декрет так тщательно не подготовлялся и не обсуждался, как тот декрет, который сейчас рассматривается на съезде. И вот после всей этой работы на сцене появляется меньшевик Далин… Однако VIII съезд показывает не сужение Советской власти, и это все-таки не отнимает у Далина нахальства являться сюда со своими советами, пытаясь навести на VIII съезд Советов панику». Калюжный высказался еще более категорично: «Идеология меньшевиков – это идеология нашего кулачества. И вот сейчас, будучи столько раз везде биты, меньшевики от нечего делать сидят по целым дням и пишут длин-

[330] Согласно официальным данным на съезде присутствовало всего 4 меньшевика с совещательным голосом.
[331] VIII Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. Стеногр. отчет. М., 1921. С. 198, 199.
[332] Там же. С. 200.

нейшие декларации, которые они нам здесь читали. В этих декларациях они дают свои советы. В своих речах они плачут о свободе торговли, плачут о Сухаревке».[333]

Материалы VIII съезда Советов могут служить доказательством того, что большевики планировали перейти к коммунистическому строю сразу после окончания гражданской войны. В том, что руководители Советской власти всерьез рассчитывали перейти к построению социалистической экономики сразу после окончания гражданской войны можно убедиться, если обратиться к публикациям 1920 года. Чрезвычайной популярностью среди руководителей государства пользовалась книга Н. Осинского «Государственное регулирование крестьянского хозяйства». По мнению Осинского, надеяться перестроить деревню только путем постепенного укрепления совхозов – значит идти по утопическому пути. Основным путем перестройки, как считал автор, являлась принудительная массовая организация производства. Член коллегии Наркомпрода А.И. Свидерский в 1920 году писал, что опубликованный в начале декабря проект декрета о государственном регулировании сельского хозяйства, был воспринят на местах настолько просто, что почти стихийно начал претворяться в жизнь раньше принятия его на съезде Советов.[334] Таким образом, конец 1920 – начало 1921 г. г. явились переломным моментом в истории советского государства. В конце 1920 г. наблюдался невиданный революционный порыв среди наиболее активной части трудящегося населения, среди делегатов VIII съезда Советов. Вот как этот сложный момент в истории описывался в работе ученого экономиста-аграрника Л.Н. Литошенко, работавшего в тот период в Центральном статистическом управлении: «В сущности говоря, новый курс повторял идеологию первого, чисто коммунистического периода земельной политики. Тысячи партийных работников были поспешно переброшены на проведение «Великой кампании». Только по 37 губерниям было мобилизовано 125 тысяч коммунистов. Приступая к осуществлению планового земледелия, Советская власть попыталась найти более мягкие формы принуждения. Вместе с Н. Осинским она верила в произошедший перелом настроения крестьянских масс. «Великая кампания» государственного регулирования крестьянского хозяйства окончилась быстрым крахом».[335]

Таким образом, жизнь внесла свои коррективы в грандиозный план преобразования деревни, намеченный VIII Всероссийским съездом Советов – произошел переход к нэпу.

---

[333] Там же. С. 201, 202, 203.
[334] См.: Свидерский А. Накануне «Великой кампании» // Экономическая жизнь. 1920. № 288.
[335] Литошенко Л.Н. Социализация земли в России. Новосибирск, 2001. С. 314, 319, 320.

Завершим на этом рассмотрение законодательной деятельности Всероссийских съездов Советов, ВЦИК и его Президиума в 1918-1920 г. г. и отметим, что, несмотря на некоторое снижение активности этих органов в сфере законотворчества в условиях гражданской войны, они проделали довольно значительную работу, ими были обсуждены и приняты многие важные правовые акты того времени. Обращает на себя внимание, что одной из главных задач съездов и ВЦИК как представительных органов Советской власти было обеспечение связи центральной власти с местами, а, следовательно, с крестьянской массой населения страны.

2.2.Законодательная деятельность Совета Народных Комиссаров РСФСР в период с апреля 1918 по декабрь 1920 года

Роль СНК в законотворчестве в период гражданской войны была весьма значительной, что подтверждается количественными показателями. Так, за 1919-1920 г. г. СНК самостоятельно издал 504 законодательных акта, ВЦИК и СНК – 33, а ВЦИК – 127.[336] Значимость законодательной деятельности Советского правительства доказывается тем, что СНК издавал законодательные акты по важнейшим вопросам государственной политики. Например, именно Совнарком издал известный правовой акт о введении продразверстки от 11 января 1919 г. В то же время можно отметить, что этот период деятельности СНК является менее изученным по сравнению с предыдущим.

Политика, которая проводилась в период гражданской войны, получила название «военный коммунизм» лишь впоследствии, начиная с 1920-х годов. Такое название началь-

[336] Для сравнения: за 1921-1922 г. г. СНК издал 760 актов, ВЦИК и СНК – 193, ВЦИК – 381, что показывает усиление законодательной активности высших органов государственной власти Советской России после гражданской войны. На первый взгляд может показаться, что активность СНК в 1919-1920 г. г. была даже ниже, чем в 1921-1922 г. г. Однако если сравнивать в процентном соотношении, то на долю Советского правительства за 1919-1920 г. г. приходится 76%, а в 1921-1922 г. г. лишь 56% всех изданных актов. Таким образом, получается, что в годы гражданской войны СНК играл ведущую роль в законодательной деятельности. Подсчет произведен по данным, приведенным в работе Э.Б. Генкиной. См.: Генкина Э.Б. Протоколы Совнаркома РСФСР как исторический источник изучения государственной деятельности В.И. Ленина. М., 1982. С. 121.

ному периоду Советской власти впервые дал В.И. Ленин в работе «О продовольственном налоге», опубликованной в апреле 1921 г.

После заключения Брестского мира Совнарком приступил к выполнению экономической программы большевиков. 26 марта 1918 г. был издан декрет «Об организации товарообмена для усиления хлебозаготовок». Как известно, для товарообмена первоначально попытались приспособить аппарат кооперативных организаций, которые действовали еще в дореволюционной России.

23 апреля 1918 г. СНК принял декрет «О снабжении сельского хозяйства орудиями производства». Пункт 6 этого декрета на заседании Совнаркома был дополнен В.И. Лениным следующим положением: «Основным принципом распределения сельскохозяйственных машин должно быть, с одной стороны и в первую очередь, обеспечение интересов сельскохозяйственного производства, обработки всей земли и повышения производительности сельского хозяйства, с другой стороны, снабжение сельскохозяйственными машинами, прежде всего трудящейся и беднейшей части сельского населения; причем общей целью должно быть обеспечение правильного и достаточного получения хлеба всем населением государства».[337] Для упорядочения расчетов 2 мая 1918 г. СНК был принят декрет «Об единстве кассы».

После Брестского мира была продолжена национализация промышленности. В отличие от первых месяцев Советской власти, когда национализировались отдельные предприятия, теперь национализировались отрасли промышленности, например, были изданы 18 апреля 1918 г. декрет «О национализации внешней торговли», 2 мая – декрет «О национализации сахарной промышленности», а 20 июня – декрет «О национализации нефтяной промышленности».

Наконец, 28 июня СНК издал декрет «О национализации предприятий ряда отраслей промышленности, предприятий в области железнодорожного транспорта, по местному благоустройству и паровых мельниц», которым были национализированы практически все крупные предприятия страны. По этому закону было национализировано 3338 заводов и фабрик, что составляло 35% всех учтенных предприятий Центральной России.[338] В повестке дня заседания СНК 27 июня этот вопрос формулировался так: «О завершении намеченной Советом Народных Комиссаров и ВСНХ национализации промышленности».[339] При-

[337] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 2. Д. 1. Л. 305.
[338] Леонов С.В. Рождение Советской империи: государство и идеология. 1917-1922. М., 1997. С. 181.
[339] См.: Венедиктов А.В. Организация государственной промышленности в СССР. Т.1. М., 1957. С. 231.

чины издания этого декрета упоминаются в литературе.[340] Ленин не был сторонником национализации всей промышленности одним актом, он считал, что эту меру надо проводить постепенно по мере освоения рабочими навыками управления крупными производствами. Например, в воспоминаниях И.Г. Ломова сохранилось свидетельство, что говорил Ленин о национализациях первых месяцев Советской власти: «Не в них сила, мы сможем национализировать в десять раз больше, важно научиться наладить само производство и вести его».[341] Однако после заключения Брестского мира встала проблема выплаты контрибуций Германии, возникла угроза, что немцы потребуют себе долю в капитале крупных российских предприятий. Поэтому Ю. Ларин – сторонник национализации, входивший в состав делегации на переговорах с германской стороной, стал активно проталкивать в июне 1918 года идею национализации всей промышленности, что и было сделано СНК в кратчайшие сроки. При этом ВСНХ пришлось буквально в считанные часы подготовить список национализируемых предприятий.[342] История с принятием декрета Совнаркома от 28 июня является подтверждением тезиса о прагматичности В.И. Ленина в вопросах реальной политики Советской России. Эту черту в стиле работы председателя СНК РСФСР отмечали исследователи. Например, Е.Г. Гимпельсон писал: «Прагматизм Ленина, умевшего в минуты смертельной опасности действовать вопреки им же провозглашенным лозунгам «работал» на пользу новой власти».[343] Таким образом, в управлении Рабоче-Крестьянского Правительства летом 1918 года оказалась вся крупная промышленность страны, т.е. закон о национализации, по сути, отменил закон от 14 ноября 1917 года «О рабочем контроле». Идею о рабочем контроле над частным производством, т.е. бывшими владельцами и промышленниками, стоявших до революции во главе заводов и фабрик большевикам не удалось реализовать на практике, пришлось придумывать новую систему управления промышленностью. Эта система вошла в историю под названием системы главкизма, которая возникла и суще-

[340] Шотман А.В. Ленин в штабе промышленности // В.И. Ленин во главе великого строительства: Сб. воспоминаний о деятельности Ленина на хозяйственном фронте. М., 1960. С. 63, 64.
[341] Ломов И.Г. Как мы начали строить // Утро страны Советов. Л. 1988. С. 261.
[342] Ларин Ю. У колыбели // Народное хозяйство. 1918. № 11. С. 20.
[343] Гимпельсон Е.Г. Формирование Советской политической системы. М., 1995. С. 37-38.

ствовала в период гражданской войны.[344] Главки, которые носили громкие названия, возникли для управления практически всех важнейших отраслей народного хозяйства.[345]

Осенью 1918 г. началась масштабная кампания борьбы за хлеб. Для проведения этой кампании в августе 1918 года В.И. Ленин разработал «Продовольственные тезисы», в которых предлагал провести срочно следующие мероприятия: повысить цену на хлеб до 30 рублей и в соответствующем декрете дать объяснение этой меры в связи с товарообменом и установлением правильного соответствия цен хлеба и мануфактуры; обязать кооперативы устроить при каждой лавке ссыпной пункт, давать товары только по книжкам потребителей, крестьянам давать товары только в обмен на хлеб; подготовить правила о конфискации имущества за несдачу государству на учет избытков хлеба и других продовольственных продуктов; установить натуральный налог хлебом с богатых крестьян, считая богатыми тех, у которых количество хлеба превышает вдвое собственное потребление; установить временно льготный провоз по полутора пудов хлеба в голодные местности для рабочих; установить, что рабочие и беднейшие крестьяне имеют право на доставку маршрутного поезда по их адресу непосредственно при соблюдении ряда условий.[346]

Тезисы Ленина легли в основу шести декретов СНК: «О привлечении к заготовке хлеба рабочих организаций», «Об уборочных и уборочно-реквизиционных отрядах», «Положение о заградительных, реквизиционных, продовольственных отрядах», «Об обязательном товарообмене в хлебных сельских местностях», «О твердых ценах на хлеб урожая 1918 г.», «Подтверждение декретов о диктатуре, репрессиях и проч.».[347] В фонде 19 РГАСПИ хранятся протоколы заседаний Совнаркома от 3, 4, 5 и 6 августа 1918 года. На этих заседаниях проходило обсуждение проектов декретов подготовленных на основе продовольственных тезисов Ленина. Из архивных материалов видно, что в ходе обсуждений в проекты, подготовленные Наркоматом продовольствия, вносились поправки. Например, из протокола № 172 от 4 августа 1918 г. видно, что в декрет «О привлечении и заготовке хлеба рабочих отрядов» был добавлен пункт: «Отряды, отправляющиеся за хлебом, обязаны ока-

---

[344] О создании системы главков и трестов см.: Филоненко А.Л. Зарождение Советской системы управления промышленностью, Магнитогорск, 2000.

[345] Важнейшие главки: Гомза (Главное управление паровозо- и вагоностроительных заводов), Главгвоздь, Центромедь, Главзолото, Автозаводы, Главсоль, Главуголь, Главторф, Главнефть, Главодежда, Химоснов, Главрезина, Главспичка, Главстекло, Центрошифер, Главкраскалак, Главбум, Главкость, Центрощетина, Главжир, Центроспирт и др. См.: Крицман Л. Организация народного хозяйства в Советской России (1917-1920 г. г.) // Ларин Ю., Крицман Л. Очерк хозяйственной жизни и организации народного хозяйства Советской России. 1 ноября 1917 г. - 1 июля 1920 г. М., 1920. С. 118.

[346] Ленинский сборник. Т. XVIII. Под. Ред. В.В. Адоратского, В.М. Молотова, М.А. Савельева М., 1931. С. 122-124.

[347] Там же. С. 120.

зывать содействие в уборке урожая».[348] После обсуждения декрета «О твердых ценах на хлеб урожая 1918 года» было принято постановление следующего содержания: «Напоминая ВСНХ о задачах в области захвата товарообмена в руки государства, Совет Народных Комиссаров обращает внимание ВСНХ, что быстрейшее осуществление этого есть вопрос жизни и смерти для Советской республики и поручает ВСНХ делать еженедельные доклады о сделанном в этой области».[349]

21 ноября 1918 года СНК издал весьма примечательный декрет «Об организации снабжения населения всеми продуктами и предметами личного потребления». Принятию Совнаркомом вышеназванного декрета предшествовало предварительное обсуждение проекта на Всероссийской конференции по вопросам организации торговли, созванной Наркоматом торговли и промышленности, которая проходила 28-30 октября 1918 года.[350] По замыслу законодателя собрание должно было обеспечить поддержку новой идеи продуктообмена между городом и деревней. В литературе декрет оценивают как закон, отменивший в стране свободную торговлю. Например, В.П. Дмитренко писал, что «при выработке осенью 1918 года закона о торговле имел место курс на полную замену торговли социалистическим продуктообменом».[351] Об этом свидетельствовал и один из авторов декрета М.Н. Фрумкин, когда писал, что «к правильному социалистическому продукторасределению, при данной политико-экономической структуре сельского хозяйства, мы должны пройти через фазу продуктообмена»[352]. Однако торговать в ограниченных пределах разрешалось по декрету немонополизированными товарами и товарами, которые не являлись продукцией национализированной промышленности. Полной отмены торговли по закону не произошло, пожалуй, благодаря поправке, внесенной в текст В.И. Лениным при обсуждении проекта декрета на заседании СНК 21 ноября 1918 года. Согласно этой поправке кооперативные склады и лавки муниципализации не подлежали. Более того, в случаях, если лавки кооперативов были до издания декрета национализированы местными органами Советской власти, их предписывалось восстановить и товары им вернуть.[353] Ленинская поправка показывает, что руководитель советского государства стремился как-то скорректировать проводившуюся экономическую политику, старался не допускать принятия слишком резких,

[348] РГАСПИ. Ф. 19. Оп. 1. Д. 172. Л. 2.
[349] РГАСПИ. Ф. 19. Оп. 1. Д. 174. Л. 2.
[350] Народное хозяйство. 1918. № 12. С. 57-68.
[351] Дмитренко В.П. Советская экономическая политика в первые годы пролетарской диктатуры. М., 1986. С. 126.
[352] Известия Наркомпрода. 1918. № 22-23. С. 2.
[353] Ленин В.И. Полн. Собр. соч. Т. 54. С. 405.

бескомпромиссных решений. Этот факт отмечался в литературе, например, В.П. Дмитренко писал: «В.И. Ленину приходилось в этот период вести борьбу на два фронта: и против буржуазной проповеди принципа свободы торговли, и против левацких попыток толкнуть партию и государство на путь ликвидации всякой частной торговли».[354]

Мало принять тот или иной декрет, гораздо важнее правильно провести его на практике. К сожалению, «во многих местах этот декрет (декрет от 21 ноября 1918 года – О. М.) был совершенно извращен. Было приступлено в национализации всей частной (а кое-где и кооперативной) торговли».[355] Поэтому для того, чтобы выправить ситуацию с продовольственным снабжением городов, 10 декабря 1918 года СНК издал декрет, которым разрешалась закупка ненормированных продовольственных продуктов рабочими организациями, к городам был разрешен свободный подвоз ненормированных продуктов.[356] Одним из возможных объяснений ситуации с применением декрета от 21 ноября 1918 г. на практике может быть следующее обстоятельство, которое связано с особенностями законодательного процесса. Поскольку проект декрета предварительно обсуждался, как уже отмечалось, на довольно представительном собрании – Всероссийской конференции по вопросам организации торговли в октябре 1918 г., когда в текст Лениным еще не была внесена поправка, то на местах уже была получена информация о более ранней редакции закона. Т.е. к моменту принятия Совнаркомом закона он уже начал применяться в более радикальной редакции. Об окончательной редакции закона, и, следовательно, о поправке Ленина общество широко не было проинформировано. Поэтому в декабре 1918 года Советскому правительству пришлось издавать еще один декрет, где указывалось, в каких пределах сохраняется частная торговля.

Вторая половина 1918 года прошла в поисках наилучших форм и методов заготовки продовольствия, поскольку ситуация с продовольствием продолжала оставаться крайне тяжелой. В декабре 1918 года было созвано Всероссийское продовольственное совещание, в котором приняло участие 259 человек из 36 губерний: 90 – с правом решающего голоса (из них 77 – коммунисты) и 169 – с совещательным для обсуждения проекта декрета о разверстке зерновых хлебов и фуража. Совещание проводил заместитель наркома продовольствия Н.П. Брюханов, который доложил, что «Наркомпродом намечена новая мера в виде продразверстки, согласно которой производящие губернии должны будут сдать 100% хлебных из-

[354] Дмитренко В.П. Указ. соч. С. 130.
[355] Орлов Н. Продовольственная работа Советской власти. М., 1918. С. 27.
[356] См.: СУ РСФСР. 1918. № 91-91, Ст. 927.

лишков».[357] Идея введения продразверстки возникла на основе опыта экспедиции А.Г. Шлихтера в Вятскую и Тульскую губернии в 1918 году, когда впервые был опробован метод продразверстки. Руководители Наркомпрода решили, что экспедиция Шлихтера увенчалась успехом и пришли к выводу о необходимости распространить продразверстку на другие производящие губернии.[358] Во время обсуждения проект встретил возражения, например, отмечалось, что «в современных условиях излишки учесть невозможно», «статистика поставлена из рук вон плохо, и никаких данных для разверстки она дать не может», поэтому выступающие приходили к мнению, что «без вооруженной силы не обойтись». Однако Брюханов убеждал, что «надежным кадром работников, которые будут, безусловно, помогать проводить такие разверстки, будут те 60% деревенского населения, которые не подлежат обложению натуральным налогом по декрету ВЦИК от 30 октября 1918 года».[359]

11 января 1919 года СНК рассмотрел и утвердил представленный коллегией Наркомпрода проект декрета. Вводная часть проекта была дополнена словами: «В целях срочной поставки хлеба для нужд Красной Армии и бесхлебных районов и в развитие декретов ВЦИК о хлебной монополии и о натуральном налоге, устанавливается…».[360] Во время обсуждения на Всероссийском продовольственном совещании споры вызвал вопрос о том, какие органы должны осуществлять заготовительные работы – центральные или местные. Шлихтер предлагал сосредоточить заготовку в руках центрального аппарата Наркомпрода, а многие участники совещания предлагали поручить заготовительные работы губпродкомам.[361] В окончательной редакции декрета этот вопрос был решен в пользу центрального органа. В статье 5 было закреплено, что «общие основания разверстки устанавливаются Народным комиссариатом по продовольствию».[362]

Итак, к началу 1919 года советское государство было вынуждено прибегнуть к продовольственной разверстке как наиболее простой на тот момент мере снабжения населения городов и потребляющих губерний хлебом. О том, что продразверстка была временной мерой, можно судить по оценке продразверстки, данной В.И. Лениным, который писал, что разверстка – наиболее доступная мера для «недостаточно организованного государства», «для

---

[357] Цит. по: Стрижков Ю.К. Принятие декрета о продовольственной разверстке и его осуществление в первой половине 1919 г. // Октябрь и советское крестьянство. М., 1977. С. 136.
[358]См.: Алексеев Ю.П. Экспедиция А.Г. Шлихтера и С.П. Середы за хлебом в 1918 г. // История СССР. 1966. № 3.
[359] Стрижков Ю.К. Указ. соч. С. 136-138.
[360] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 3., Д. 3. Л. 2.
[361] Стрижков Ю.К. Указ. соч. С. 138.
[362] Декреты Советской власти. Т. 4. М., 1968. С. 294.

того, чтобы продержаться в неслыханно трудной войне против помещиков».[363] Эффективность продразверстки как метода снабжения продовольствием была невысокой. Так, согласно плану Наркомпрода на 1919 год с 12 производящих губерний предполагалось собрать 260 млн. пудов хлеба. В то же время член коллегии Наркомпрода Свидерский определял общую потребность в хлебе для удовлетворения населения Советской России в 706 млн. пудов.[364] Следовательно, план разверстки был значительно меньше, чем требовалось на самом деле. Поэтому можно утверждать, что главным итогом введения продразверстки явилась централизация продовольственного дела в руках Народного комиссариата по продовольствию, установление единого порядка изъятия излишков хлеба у крестьян. Такой вывод делает и исследователь Ю.К. Стрижков: «В 1918 г. были выработаны основные принципы продовольственной политики. Но еще не существовала единая система заготовки продовольствия. Заготовками занимались продорганы, продотряды, комбеды, Советы, продовольственные экспедиции, кооператоры, при этом применявшиеся ими способы получения продовольствия у производителя были разными. Разверстка этому положила конец».[365] Исследователь истории «военного коммунизма» С.А. Павлюченков отметил следующую немаловажную особенность продразверстки: «Поскольку государство расписалось в своем бессилии установить достоверное количество хлебных запасов, единственное, что ему оставалось сделать, это объявить точную цифру своих потребностей в хлебе. Разверстка явилась не ужесточением продовольственной диктатуры, а ее формальным ослаблением. В этом смысле разверстка 1919 года явилась непосредственной переходной ступенью к процентному натуральному налогу 1921 года».[366] Хотя продразверстка и является одним из самых известных элементов политики «военного коммунизма», но к важнейшим нововведениям этой политики, пожалуй, она не может быть отнесена. Важнейшими нововведениями военного коммунизма могут считаться попытка введения товарообмена между городом и деревней и использования кооперативного аппарата как самого разветвленного и налаженного еще до революции в деле распределения товаров и снабжения населения продовольствием.

17 января 1919 года продовольственная проблема обсуждалась на совместном заседании ВЦИК, Московского Совета и Всероссийского съезда профессиональных союзов, где на основе доклада В.И. Ленина были приняты основные положения по продовольственному во-

[363] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 7.
[364] Известия Наркомпрода. 1919. № 1-2. С. 5.
[365] Стрижков Ю.К. Указ. соч. С. 144.
[366] Павлюченков С.А. Военный коммунизм в России. Власть и массы. М., 1997. С. 77.

просу.[367] По поручению ВЦИК на основе указанных основных положений 21 января 1919 года Совнарком по докладам Брюханова и Каменева утвердил декрет о заготовке продовольственных продуктов.[368] К моменту принятия декрета государственная монополия была установлена на ряд продуктов, в том числе на хлеб, крупу, сухари, чай и соль. Кроме того, был установлен перечень продуктов для массовой государственной заготовки по твердым ценам, в который входили мясо, морская рыба, конопляное, подсолнечное и льняное масло, картофель и животные жиры. Декрет от 21 января предусматривал следующие меры для решения продовольственного вопроса: 1) обязал все органы Советской власти наблюдать, чтобы свободному ввозу и свободной продаже всех ненормированных продуктов не чинилось никаких препятствий; 2) право массовой заготовки монополизированных продуктов было предоставлено не только государственным органам, но и рабочим организациям, профессиональным и кооперативным объединениям.[369] Таким образом, Ленин настойчиво стремился использовать кооперативный аппарат в деле снабжения, поставить его на службу Советской власти. Роли кооперации в построении социализма посвящено немало работ руководителя советского государства. О необходимости использования кооперации Ленин начал писать еще задолго до революции. Встав во главе государства, Ленин стал активно воплощать в жизнь идею кооперирования. Агитировать за овладение государством кооперативным аппаратом Ленин начал еще в августе 1918 года, когда им были написаны продовольственные декреты.

В декабре 1918 года проходил II Всероссийский съезд Советов народного хозяйства, на котором обсуждались проблемы продовольственного обеспечения и организации распределения продуктов. На этом съезде Ю. Ларин для решения задачи организации заготовок предложил осуществить принцип материальной заинтересованности в отношении крестьян, ликвидировать Наркомпрод и передать его функции потребительской кооперации. Возражая Ларину, А. Ломов и М.И. Фрумкин поддерживали продовольственную диктатуру Наркомпрода и одновременно ставили задачу дальнейшего совершенствования распределительной системы кооперативного аппарата.[370] Отказаться от продовольственной диктатуры в декабре советское государство, безусловно, не могло. II Всероссийский съезд ВСНХ

[367] См.: Власть Советов. 1919. № 2. С. 26-27.
[368] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 3. Д.7. Л. 4 об.
[369] См.: Декреты Советской власти. Т.4. М., 1919. С. 302.
[370] См. Дмитренко В.П. Советская экономическая политика в первые годы пролетарской диктатуры. М., 1986. С. 150.

осторожно одобрил сельскохозяйственную кооперацию при условии, что она будет включена «в общую систему государственного регулирования народного хозяйства».[371]

Как уже было отмечено, декрет Советской власти, в котором предусматривалось использование кооперативов в социалистическом государстве, был принят еще в апреле 1918 года. Этот закон, по мнению Ленина, был компромиссом, соглашением с буржуазными кооперативными организациями. После того, как при помощи продразверстки удалось как-то наладить и централизовать заготовки монополизированных и нормированных продуктов, вплотную опять встал вопрос об использовании государством кооперации в деле заготовки и распределения. Дело в том, что работу по снабжению только государственных продовольственных органов Ленин считал далеко недостаточной.[372] Тем более что снабжение продуктами продолжало оставаться весьма слабым, рабочие на протяжении всего периода «военного коммунизма» получали весьма скудный продовольственный паек. К моменту введения нэпа рабочие, получавшие пайки высшей категории, потребляли, согласно имевшимся данным, всего лишь 1200-1900 калорий вместо 3000, которые считаются необходимым минимумом для рабочих физического труда.[373]

В п. 5 протокола СНК № 251 от 28 января 1919 года «Об использовании кооперативного аппарата» постановлялось: «1) поручить кооперативному отделу ВСНХ и Компроду вместе с ЦСУ собрать сведения о реальном проведении кооперативами в жизнь основной линии Советской политики, именно а) не только кооперирования всего населения, но и преобладающей роли пролетарского и полупролетарского населения в ведении кооперативного дела; б) такой постановки снабжения и распределения, чтобы действительно беднота получила выгоды (товары) от сдачи всех излишков хлеба государству; 2) поручить Компроду выработать инструкции о советских представителях в кооперативах; 3) поручить рабочей кооперации провести большинство от рабочей кооперации в правление Центросоюза; 4) поручить Крестинскому (наркому финансов – О. М.) разработать проект декрета о потребительских коммунах».[374]

4 марта 1919 года коллегия Наркомпрода в составе наркома А.Д. Цюрупы, Н.П. Брюханова, А.А. Юрьева, Я.В. Файнштейна, А.Л. Шейнмана, А.И. Свидерского, В.Н. Яко-

---

[371] Труды II Всероссийского съезда ВСНХ. М., 1919. С. 395.
[372] О материальном положении рабочих и горожан в первые годы Советской власти см.: Ильюхов А.А. Жизнь в эпоху перемен: материальное положение рабочих и городского населения в годы революции и гражданской войны. М., 2007.
[373] См.: Десятый съезд Российской коммунистической партии. Стенографический отчет. М., 1921. С. 237.
[374] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 3. Д. 10. Л. 3.

влевой, при участии наркома финансов Н.Н. Крестинского рассмотрела вопрос о потребительских коммунах и приняла следующее решение: принять в основу тезисы проекта декрета о потребительских коммунах, предложенные А.И. Свидерским. В фонде Наркомата юстиции в ГАРФ сохранились рабочие материалы, которые были подготовлены Наркомпродом по вопросу о реформе кооперации. Эти материалы дают представление о проекте Наркомпрода, который рассматривался на коллегии 4 марта 1919 года. В проекте циркулярного письма к членам рабочих кооперативов разъяснялось, что «кооперативное движение на его первых ступенях было движением мелкой и средней буржуазии. Пролетариат ставит вопрос совершенно иначе. Всякий работоспособный должен трудиться в меру своих сил. Пролетарская кооперация видит в себе лишь временную переходную ступень к тому всеобъемлющему производительному аппарату, который должен охватить все распределительные отношения».[375] В преамбуле проекта декрета о реорганизации потребительской кооперации и о передаче ей дела распределения объяснялись причины издания закона. «Необходимая сеть распределительных пунктов (лавок) имеется у потребительской кооперации, но ей в ее нынешнем виде Советская власть не может передать всего дела распределения, прежде всего, потому, что кооперативы представляют из себя не объединение всего населения, а лишь союзы добровольно вступивших в них членов. Не может Советская власть передать все дело распределения нынешней кооперации еще и потому, что большинство видных руководителей потребительской кооперации – определенные противники всей нашей продовольственной политики и, в частности, распределения по классовому принципу потребления. Кооперация должна быть преобразована в орган, обслуживающий все население».[376] Проект предусматривал зачисление (приписку) всех граждан РСФСР к потребительским кооперативам с правом участия в управлении. Правда, правом выбирать и быть избранными в контрольные органы обладали только те граждане, которые по Конституции РСФСР имели избирательные права. В проекте Наркомпрода о потребительских коммунах указывалось, что «каждый гражданин Советской России приписывается в порядке обязательности к определенному распределительному пункту (лавке), с которой по установленному классовому пайку получает продукты и предметы первой необходимости, независимо от того к какой категории населения он относится».[377]

[375] ГАРФ. Ф. 353. Оп. 2. Д. 129. Л. 75-76.
[376] Там же. Л. 77.
[377] Там же. Л. 83.

Рассмотрение подготовленного Наркомпродом проекта декрета о потребительских коммунах на заседании СНК состоялось 7 марта 1919 года. Совнарком постановил положить в основу тезисы Ленина и Фрумкина, выбрать комиссию в составе наркома финансов Н.Н. Крестинского, заместителя наркома труда В.П. Ногина и заместителя наркома продовольствия М.И. Фрумкина. Проект декрета и план перехода было поручено выработать этой комиссии.[378]

Обратимся к тезисам Ленина, на основе которых СНК постановил доработать проект Наркомата по продовольствию. В тезисах отразились взгляды Ленина на кооперацию, и давалось объяснение, почему необходимо использовать кооперативы в Советской России. «В области распределения необходимо создание единого распределительного аппарата. Это тем более настоятельно и неотложно, что все распределительные органы (главным образом распадающиеся на три группы: продорганы, рабочая кооперация и гражданская кооперация) получают большинство продуктов из одного источника, а трения между этими тремя группами стали уже на практике непереносимой помехой делу. Объединение существующих распределительных органов должно быть совершено так, чтобы главный аппарат правильного массового распределения, именно кооперация, как единственный аппарат, созданный и проверенный многолетним развитием при капитализме и практическим опытом, был не разрушен и не отброшен, а положен в основу нового, сохранен, развит и усовершенствован».[379] В тезисах Ленина содержится требование об огосударствлении кооперативов: «Все должностные лица кооперативов всякого рода и продорганов считаются мобилизованными на государственную службу, не имеют права отказываться от своих должностей без разрешения Советской власти».[380] Позицию Фрумкина по вопросу об организации кооперации можно узнать из письма В.И. Ленина А.И. Свидерскому от 27 февраля 1919 г., из которого следует, что Фрумкин выступал за предоставление полномочий рабочей кооперации, а не общегражданской.[381]

Официально на партийном уровне курс на сотрудничество с крестьянами-середняками посредством кооперативов был взят в марте 1919 г. на VIII съезде партии по докладу В.И. Ленина. Этот курс отразился в новой партийной программе.[382]

---

[378] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 3. Д. 23. Л. 2.
[379] Декреты Советской власти. М., 1968. Т.4. С. 491.
[380] Там же. С. 492.
[381] См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.50. С. 264.
[382] См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1983. Т.2. С. 71-92.

Совнарком 16 марта 1919 года, уже в дни работы VIII съезда РКП(б), принял переработанный в соответствии с указаниями В.И. Ленина декрет «О потребительских коммунах».[383] Таким образом, использование кооперативного аппарата в интересах социалистического государства, одобренное высшим партийным органом, получило законодательное закрепление. Стоит отметить, что мероприятия по привлечению кооперативов для построения социализма оцениваются Л.Н. Литошенко как меры, направленные против кооперативного движения, т.е. на уничтожение кооперации. В частности, в 1922 году издание декрета «О потребительских коммунах» было оценено им как «первый удар по свободной кооперации».[384] В дальнейшем овладение кооперативами со стороны государства было продолжено. Декретом от 29 января 1920 г. «Об объединении всех видов кооперативных организаций» СНК объединил потребительскую кооперацию с кредитными и ссудо-сберегательными кооперативными товариществами. По «Положению СНК о сельскохозяйственных и промысловых кооперативных организациях» от 19 апреля 1920 г. сельскохозяйственные производственные кооперативы были подчинены губернским потребительным союзам в качестве автономных секций последних. Декрет «О кустарной и ненационализированной промышленности» от 7 сентября 1920 г. завершил огосударствление кооперативов. Вся деятельность кустарей была подчинена Главному управлению кустарной промышленности.

Итак, к концу 1920 года все виды кооперативов были поставлены под контроль государства. Если исходить из понимания кооперации как свободного объединения для осуществления общих целей, то на основе анализа декретов Советской власти вполне можно было прийти к выводу, что кооперация в стране была уничтожена. Чтобы не допустить таких мыслей, Политбюро ЦК РКП(б) 29 июня 1920 г. рассмотрело вопрос о кооперации и приняло постановление следующего содержания: «Безусловно запретить какие бы то ни было выступления в печати и на открытых собраниях, содержащие указания на умирание кооперации или умаление ее роли в социалистическом государстве».[385] Представляется, что принятие подобного постановления высшим партийным органом служит ярким доказательством того, что народ воспринимал декреты Советской власти, посвященные кооперации, не так, как утверждала власть, т.е. что она собирается использовать кооперацию в ин-

[383] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 3. Д. 26. Л. 2.
[384] Литошенко Л.Н. Социализация земли в России. Новосибирск, 2001. С. 296.
[385] РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 92. Л. 9.

тересах социализма, а по-другому. Народ видел в этих правовых актах скорее запрещение кооперативного движения и, следовательно, «умирание» в стране кооперации. [386]

Большевики во главе с Лениным были вынуждены использовать кооперацию, приспосабливать ее как-то для построения социализма в России. Из всех видов кооперации социалистическим идеям наиболее соответствовала потребительская кооперация. Неслучайно, с ноября 1917 г. по февраль 1919 г. именно потребительской кооперации было посвящено 77% декретов новой власти, а сельскохозяйственной и промысловой – только 23%.[387]

В действительности в течение 1918-1920 г. г. государственное снабжение городов продовольствием оставалось на крайне низком уровне. Промышленность находилась в упадке, город не мог обеспечить сельские хозяйства товарами, поэтому товарообмен между городом и деревней, опосредованный деньгами, на легальной основе стал практически невозможен. Зато процветал нелегальный рынок, и широкое распространение получило такое явление как мешочничество. Проблему товарообмена при отсутствии денег пытался как-то решать Совет Народных Комиссаров путем издания соответствующих правовых актов. Например, 10 января 1920 г. в Совнаркоме рассматривалось[388], а 17 января было издано постановление «Об улучшении продовольственного положения рабочих и служащих советских учреждений и о введении для них бесплатного общественного питания».[389] 11 октября 1920 года было издано распоряжение Совнаркома «Об отмене платности за продукты питания для рабочих, служащих и трудового неземледельческого населения». 4 декабря 1920 года это решение было оформлено в форме декрета СНК «О бесплатном отпуске населению продовольственных продуктов».[390] 27 января 1921 года издан декрет СНК «Об отмене взимания платы за жилые помещения с рабочих и служащих».[391]

Проблемы советского государства в финансовой сфере, в частности отсутствие денег в обращении, а также проблемы с продовольственным снабжением, не позволили реализовать одну из важнейших норм КЗоТ, закрепленную в статье 58, в которой устанавливалось, что размер определяемого тарифным положением вознаграждения, во всяком случае, не может быть ниже прожиточного минимума. В результате складывания ситуации «отмира-

---

[386] Подробнее о кооперации в см.: Егоров В. Г. Отечественная кооперация в мелком промышленном производстве: становление, этапы развития, огосударствление. Дис. … д-ра. ист. наук. М., 2005. С. 196, 202.
[387] См.: Воронин А.В. Советская власть и кооперация.// Кооперативная политика Советской власти: центр и местные власти европейского Севера в 1917 – начале 1930-х г. г. Петрозаводск, 1997. С. 39.
[388] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 4. Д.1. Л. 11.
[389] См.: Декреты Советской власти. М., 1974. Т. 7. С. 107.
[390] См.: Декреты Советской власти. М., 1986. Т. 12. С. 10.
[391] См.: Там же С. 227.

ния денег» СНК был вынужден издавать в период гражданской войны, особенно в 1920 г., декреты, которые позволяли получать рабочим продукты и предметы первой необходимости без денег.

В изучаемый период было принято несколько декретов, содержащих нормы уголовного права. Например, 8 мая 1918 года был принят декрет СНК «О взяточничестве.[392] Инициатором издания этого декрета был В.И. Ленин. 2 мая 1918 г. Московский революционный трибунал рассмотрел дело по обвинению четырех сотрудников Московской следственной коллегии во взяточничестве и шантаже и вынес мягкую меру наказания. По настоянию Ленина ВЦИК пересмотрел дело, трое обвиняемых были приговорены к 10 годам тюремного заключения каждый.[393] 4 мая 1918 г. Ленин написал письмо наркому юстиции Д.И. Курскому следующего содержания: «Необходимо тотчас, с демонстративной быстротой, внести законопроект, что наказания за взятку (лихоимство, подкуп, сводка для взятки и пр. и т.п.) должны быть не ниже десяти лет тюрьмы и, сверх того, десяти лет принудительных работ».[394] На основе указаний Ленина СНК принял постановление, обязывающее Наркомат юстиции разработать проект декрета о высоком минимуме наказания за взяточничество и всякую прикосновенность к взяточничеству.

Одним из важнейших мероприятий Советской власти во время гражданской войны была борьба со спекуляцией. Первым правовым актом по борьбе со спекуляцией был декрет СНК от 22 июля 1918 года. Этот правовой акт также создавался при непосредственном участии В.И. Ленина. В нем закреплялось, что «виновный в скупке, сбыте или хранении с целью сбыта, в виде промысла продуктов питания, монополизированных Республикой, подвергается наказанию не ниже лишения свободы на срок не менее 10 лет, соединенного с тягчайшими принудительными работами с конфискацией всего имущества».[395] Декрет запрещал спекуляцию нормированными продуктами по ценам выше установленных; продуктовыми карточками, в том числе поддельными; платиной, серебром, золотом; процентными бумагами, паями и акциями. Соучастники преступления должны были наказываться, как и исполнители, независимо от их роли, а покушение на спекуляцию приравнивалось к оконченному преступлению.

---

[392] Декреты Советской власти. Т.2. М., 1959. С. 240.
[393] Судебная власть в России. Т.5. Советское государство. Под ред. О.Е. Кутафина и др. М., 2003. С. 142.
[394] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 50. С. 70.
[395] Декреты Советской власти. Т. 3. М., 1964. С. 78.

По декрету СНК «О борьбе со спекуляцией, хищениями в государственных складах, подлогом и другими злоупотреблениями по должности в хозяйственных и распределительных органах» от 21 октября 1919 г. была создана Особая Межведомственная комиссия по борьбе со спекуляцией и расхищением народного достояния при ВЧК. Председателем этой комиссии стал П.И. Стучка.[396] Изучив ситуацию, комиссия выделила следующие причины спекуляции.

1. Потребительские кооперативы закупают товары в большинстве случаев на рынке по свободным ценам. Это было подтверждено на совещании представителей потребительских и железнодорожных организаций.[397]

2. В качестве одной из главных причин комиссия отметила плохую организацию по распределению товаров со стороны Главков. Так, на заседании комиссии 19 декабря 1919 года П.И. Стучка указывал, что «одной из причин порождающих спекуляцию является неналаженность работы производящих и распределяющих органов».[398] В связи с этим критике подвергся декрет СНК «О расчетных операциях между советскими национализированными, муниципализированными и находящимися под контролем учреждениями и предприятиями» от 23 января 1919 года, в статье 3 которого было установлено, что « всякое советское учреждение или государственное предприятие, нуждающееся в каких бы то ни было товарах для покупки их обязано обращаться к услугам соответствующих советских учреждений, учитывающих производящих или распределяющих эти товары, и лишь при неполучении ответа в трехдневный срок, или по получении письменного отказа в невозможности удовлетворить потребности учреждения-потребителя из складов учреждений учитывающих, производящих или распределяющих товары, учреждение-потребитель имеет право обращаться к услугам частных поставщиков для покупки за наличный расчет».[399] В результате действия этой нормы получалось, что посреднические советские организации вместо того, чтобы напрямую удовлетворять потребности советских предприятий поставляли товары на рынок, где они продавались по свободным ценам. Так, член комиссии, член Президиума ВЦИК В.А. Аванесов говорил, что «прежние запасы спекулянтов истощились, и ныне они спекулирует только товарами, похищенными у государства».[400]

---

[396] Декреты Советской власти. Т. 6. М., 1973. С. 217-218.
[397] РГАСПИ. Ф. 153. Оп. 1. Л. 7 об.
[398] Там же. Л. 25.
[399] Декреты Советской власти. Т. 4. М., 1968. С. 315.
[400] РГАСПИ. Ф. 153. Оп. 1. Д. 5. Л. 22.

3. В качестве причины спекуляции выделялось также развитие в стране кустарного производства на основе декрета СНК «О регулировании кустарных промыслов и ненационализированной промышленности» от 7 сентября 1920 года. Например, член ВЦИК, член коллегии Наркомата госконтроля И.Э. Гуковский на заседании комиссии сообщал, что «так называемые «кустарные фабрики» зарабатывают бешеные деньги, получая материал из снабжающих центров, платят рабочим очень высокие заработки вне всяких ставок, чем объясняется противодействие их национализации данных фабрик».[401]

4. Росту спекуляции способствовало злоупотребление продуктовыми карточками. На заседании комиссии 24 декабря 1919 года отмечалось, что «бывали случаи исчезновения 1000-2000 тысяч карточек при перевозке».[402]

По результатам работы Особой межведомственной комиссии по борьбе со спекуляцией были даны рекомендации об исправлении сложившейся ситуации. Однако из протоколов заседаний комиссии видно, что ее члены выражали большие сомнения о возможности искоренения такого явления как спекуляция. Однако Стучка говорил, что «нельзя отказываться от организации единого материального управления складами вследствие отсутствия налаженного аппарата, если аппарата нет, то его надо организовывать». Стучке возражал Ногин, который считал, что «специально созданный аппарат не будет отличаться по продуктивности работы от существующих ныне».[403]

[401] РГАСПИ. Ф. 153. Оп. 1. Д. 5 . Л. 22.
[402] Там же. Л. 29 об.
[403] Там же. Л. 32 об.

Анализ важнейших правовых актов, принятых Совнаркомом в период с 1918 г. по 1920 г., позволяет утверждать, что важнейшими направлениями законодательной деятельности Советского правительства были, во-первых, вопросы экономики, а именно, изъятие у крестьян излишков продовольствия, распределение и снабжение продовольствием городов и, во-вторых, вопросы организации Красной армии[404].

Этот вывод подтверждается и соответствует результатам исследования Е.Г. Плимака, который, изучив историю советского государства в период, когда во главе государства стоял В.И. Ленин, выделил две модели социализма в период с 1917 по 1921 г. г. По мнению автора, модель № 1 сложилась у Ленина в период подготовки Октябрьской революции, учитывала опыт германского государственного капитализма и была изложена в работе «Очередные задачи Советской власти», написанной Лениным весной 1918 г. Но эта модель не выдержала испытания практикой, поэтому начиная с середины 1918 года страна жила по модели № 2 и «все главные «очередные задачи» свелись к двум: отражению военного натиска на Советскую Россию и спасению от голода крупных городов».[405] И эти две важнейшие задачи решались на законодательном уровне в основном путем издания декретов от имени Совета Народных Комиссаров РСФСР. Вообще, можно сказать, что та политика, которая получила название политики «военного коммунизма» проводилась в основном декретами Совнаркома.

Итак, на протяжении 1918-1920 г. г. Совнарком РСФСР играл значительную роль в законотворчестве, в подготовке законопроектов. СНК, как правило, выступал инициатором принятия того или иного законодательного акта, давал поручения соответствующим народным комиссариатам о разработке законопроектов, создавал специальные комиссии для работы над проектами, обсуждал проекты на своих заседаниях. После принятия проекта на заседании Совнаркома решался вопрос о том, посылать принятый правительством акт на утвер-

---

[404] Строительству Красной армии, в том числе и созданию правовой базы формирования армии, посвящено большое количество работ. Например, Смилга И. Строительство армии. М., 1919; Ярославский Е.М. Строительство Красной армии. Сб. ст. М., 1919; Берзин Р.И. Этапы организации и развития Красной армии. Харьков, 1920. Орлов В. Ленин, ВКП(б) и Красная армия// Военный вестник. 1928. № 7; Рабинович С. Октябрьская революция и строительство Красной армии // Пролетарская революция. 1928. № 5; Гусев С.И. Гражданская война и Красная армия: сб. военно-теоретических и военно-политических ст. (1918-1924 г. г.). М., 1925; Бурдин П.К. Правовые основы Красной армии в 1918-1919 г. г. М., 1951; Петров Ю.П. Военные комиссары в годы гражданской войны. М., 1956; Советские вооруженные силы: история и строительство. М., 1978; Бобылев Н.П. На защите Советской республики. М., 1981; Зарождение и развитие советской военной историографии 1918-1941. М., 1985; Кузнецов В.А. Военно-политическая деятельность И.В. Сталина в годы военной интервенции и гражданской войны (1918-1920). Дис. … канд. ист. наук. М., 1990; Бойчев И.З. Военно-политическая деятельность Троцкого в годы гражданской войны и интервенции. 1918-1920. М., 1990; Горожанин А.В., Ипполитов Г.М., Рыбников В.В., Хачатурян М.В. Правовое воспитание личного состава силовых структур российского государства: более 80 лет изучения. Т.1. Историография периода генезиса и эволюции новой российской государственности (1918 г. – июнь 1941 г.). Теоретические проблемы. Самара, 2003.

[405] Плимак Е.Г. Политика переходной эпохи. Опыт Ленина. М., 2004. С. 216.

ждение ВЦИК или нет. В протоколе СНК от 20 апреля 1918 г. содержится резолюция по вопросу о порядке внесения проектов во ВЦИК РСФСР, в которой постановлялось: «Вносить в Центральный Исполнительный Комитет те проекты, которые получили такое направление в Совете Народных Комиссаров».[406] Военная обстановка способствовала тому, что СНК пользовался своим правом осуществлять оперативное управление путем издания декретов.

В научной литературе было высказано мнение, что декреты СНК являются не законами, а подзаконными актами. Так, П.Ю. Егоров пишет: «В советском праве вплоть до наступления нэпа можно видеть доминирующее значение административных актов, которые называются декретами и нормы которых регламентируют управленческую, а также репрессивную деятельность нового государства, занимая центральное место в системе советского права. Декреты Советской власти, на основе которых осуществлялись репрессии против оппонентов режима и управление всеми отраслями общественной жизни, трудно назвать законами, т.к. их издавали не столько декоративные представительные органы (съезды Советов, ВЦИК) сколько органы управления общего и отраслевого характера. Особенно это относилось к декретам, имевшим карательный характер».[407] Представляется, что отказывать декретам СНК в праве называться законами нет оснований. Правовые акты, изданные Советским правительством в 1918-1920 годах имели все признаки закона. Право издания декретов было закреплено за Совнаркомом РСФСР в статье 38 Конституции РСФСР 1918 г. Кроме того, называя все административно-правовые акты подзаконными, П.Ю. Егоров по сути лишает административное право как отрасль такого источника как закон. Если внимательно изучить правовые акты, издававшиеся СНК РСФСР в годы гражданской войны, то среди них можно выделить как нормативно-правовые акты, содержавшие первичные, исходные нормы общеобязательного характера, так и подзаконные акты, которые содержали постановления по административным вопросам и которые декретами не являлись. Вообще, проблемой являлось то, что в изучаемый период четкого разграничения законов и подзаконных актов еще не установилось.

Изучение материала подтверждает положение о возрастании роли коммунистической партии в течение изучаемого периода. Это, например, видно из материалов обсуждения проблемы организации Красной Армии на VIII съезде РКП(б). Решения партийного съезда, корректировали и уточняли положения нормативных актов, принятых на съезде Со-

---

[406] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 2. Д. 1. Л. 272.

[407] Егоров П.Ю. Становление и формирование основных начал административно-правового регулирования и административно-правовой теории в Советской России. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 25, 26.

ветов, ВЦИК и СНК. Причем решения партийных съездов в ряде случаев впоследствии не были оформлены в виде законов высших советских органов, а применялись в качестве партийных директив.

Сложность системы законодательных органов, существование нескольких законодательных инстанций, несомненно, повышало устойчивость системы, ее эффективность, позволяло ей быстро реагировать на быстро меняющиеся условия. Данное качество система приобрела во многом благодаря концепции, которая была положена в ее основу и состояла в том, что ВЦИК не должен был рассматриваться как парламент, а как представительное учреждение трудящихся классов, в руках которых, согласно Конституции, находилась власть в стране. В Советской России был осуществлен отказ от идеи разделения властей как от буржуазного принципа, что позволило создать несколько законодательных инстанций, ведущую роль среди которых в годы войны играл Совнарком, возглавляемый Лениным. В литературе можно встретить утверждения, что съезды Советов и ВЦИК уже в 1918-1920 г. г. играли декоративную роль, послушно исполняли волю правительства и партии большевиков. Но документы свидетельствуют, что это было далеко не так. Подтверждением самостоятельности ВЦИК и съездов служит возрастание роли Президиума ВЦИК, к помощи которого приходилось прибегать в случаях, когда не было полной уверенности, что непопулярному законопроекту удастся успешно пройти обсуждение в высших представительных органах.

Глава 3. Законотворчество в Советской России в период перехода к новой экономической политике (1921-1922 годы)

3.1. Законодательная деятельность Всероссийских съездов Советов, ВЦИК и Президиума ВЦИК в 1921-1922 годах

Коренное изменение политического курса в марте 1921 г. было продиктовано чрезвычайными условиями, в которых оказалась Советская Россия в конце гражданской войны. Грозными признаками политического и экономического кризиса были Тамбовское и Кронштадтское восстания. В литературе существует мнение о том, что переход к нэпу был резким поворотом в политике советского государства, а есть авторы, которые считают, что еще в годы гражданской войны появились признаки несостоятельности политики военного коммунизма. Например, И.Б. Орлов пишет, что, «нэп можно оценивать как реформу, но весьма своеобразную, так как переход к ней произошел поспешно, без предварительной подготовки и осмысления в партийно-правительственных кругах».[408] Г.А. Кутьина, напротив, считает, что «несостоятельность политики военного коммунизма стала ощущаться уже в ходе гражданской войны. В силу этого в некоторых органах советского государства, прежде всего экономических (ВСНХ, Народный комиссариат продовольствия), возникает определенное движение за переход к новой системе отношений, в том числе рыночных».[409]

Изучение материалов советских и партийных органов позволяет утверждать, что поворот в политике не был одномоментным мероприятием, поиск, обсуждение, корректировка и обоснование нового курса происходили в течение 1921-1922 г. г. Поэтому данный исторический отрезок следует считать переходным к новой экономической политике периодом. Эволюция взглядов большевистских вождей в этот период, обсуждение сложных политических и экономических вопросов на партийных съездах и конференциях, на съездах Советов и

---

[408] Орлов И.Б. Новая экономическая политика: история, опыт, проблемы. М., 1999. С. 34.
[409] Кутьина Г.А. Становление советской налоговой системы в период нэпа. Автореф. … дис. канд. юрид. наук. М., 1990. С. 7.

во ВЦИК достаточно полно отразили, как происходило формирование той политики, которая вошла в историю под названием нэпа, и была закреплена в декретах Советской власти.

Считается, что нэп начался с принятия решения на X партийном съезде о замене продразверстки продналогом. Разработка вопроса о замене разверстки натуральным налогом была начата 8 февраля 1921 г. В этот день происходило заседание Политбюро ЦК РКП (б), на котором был обсужден доклад Н. Осинского «О посевной кампании и положении крестьянства». Для выработки решения Политбюро назначило комиссию, для которой Ленин написал «Предварительный черновой набросок тезисов насчет крестьян», в котором содержалось предложение о введении натурального налога вместо продразверстки.[410] 24 февраля Пленум ЦК РКП(б) принял за основу предложенный комиссией проект резолюции. 7 марта Пленум еще раз обсудил доработанный проект, а 15 марта этот проект был представлен В.И. Лениным X съезду РКП(б).[411] Замена продразверстки продналогом была мероприятием, прежде всего, политическим, демонстрирующим отношение рабочего класса к крестьянству. Ленин, выступая на съезде, исходил из того, что в стране сохраняется два класса: рабочий класс и крестьянство, при подавляющем большинстве последнего. К началу 1921 г. фабрично-заводских рабочих в России насчитывалось 1,2 млн.[412] В то время как численность всего городского населения страны, в том числе рабочих, составляла 21 млн. 390 тыс., а численность сельского населения – 112 млн. 886 тыс. человек.[413] Следовательно, для удержания власти правящей партии было необходимо установить устойчивые экономические отношения рабочего класса с крестьянством. Продразверстка, которая была применена в годы гражданской войны, для этого не годилась, так как основным методом ее сбора был административный метод, часто сопряженный с насилием.[414] Ленин в выступлении на X съезде РКП(б) подчеркивал, что отношения между двумя классами – рабочими и крестьянами – должны быть построены на соглашении.

Крестьянин оставался мелким производителем, и чтобы обеспечить его лояльность к советской власти и удовлетворить его мелкобуржуазные настроения, Ленин предлагал свободу торговли и обмен промышленных товаров на продукты. Причем никаких иллюзий от-

---

[410] См.: Ленинский сборник. М., 1931. Т. XX. С. 57-63.
[411] Декреты Советской власти. Т. 13. М., 1989. С. 205.
[412] Шарапов Ю.П. Из истории идеологической борьбы при переходе к нэпу. М., 1990. С. 29.
[413] Использованы данные из книги Волкова Е.З. «Динамика народонаселения СССР за восемьдесят лет». М.-Л., 1930. С. 270-271.
[414] Большевики признавали заготовительный аппарат Наркомпрода наиболее организованным среди аппаратов центральных советских ведомств. Например, Ленин на X съезде партии утверждал: «Мы знаем, наш аппарат Компрода, это один из лучших наших аппаратов».

носительно возможности свободы торговли при социализме у Ленина не было. Он прямо говорил съезду о том, что «свобода торговли, значит назад к капитализму».[415] Поэтому задача ставилась пока осторожно: свобода торговли разрешалась только для местного оборота. Любопытно, что Ленин, не называя пределы обмена, говорил, что ответ на данный вопрос будет получен от законодательства.

В прениях по докладу В.И. Ленина о замене продразверстки продналогом выступил нарком продовольствия РСФСР А.Д. Цюрупа и выразил сомнение в целесообразности использования кооперации для обмена продуктов и товаров, поскольку, по его мнению, «кооперация как форма организации трудящихся масс, наряду с тем, что есть другие формы более совершенные, не враждебные, такая форма организации нам не нужна».[416] Это мнение А.Д. Цюрупы поддержал М.И. Фрумкин – член коллегии Наркомпрода, заметив, что «выпустить из своих рук распределение хлеба и извлечение его от производителя государство не должно. Если мы в полосе социализма, то отказаться от монополии нельзя».[417] Предложение Ленина о необходимости замены продразверстки продналогом было как будто поддержано заместителем председателя ВСНХ В.П. Милютиным, который, однако, считал, что налог по существу означает сохранение разверстки, так как свободный оборот допускается только на местном уровне. В конце своей речи Милютин заметил, что «на партийном съезде декретов принимать нельзя, это дело советских органов, здесь мы должны дать лишь определение направления».[418] После прений Ленин внес от имени ЦК резолюцию о замене продразверстки продналогом, и предложил съезду одобрить ее и поручить ЦК, согласовав и разработав ее, внести во ВЦИК.

В РГАСПИ сохранилась стенограмма обсуждения изменения политического курса фракцией РКП(б) на II сессии ВЦИК VIII созыва в марте 1921 г. Этот документ представляет значительный интерес, так как отразил мнения, настроения советских работников- коммунистов и их реакцию на коренное изменение политики в самом начале переходного периода, поскольку это было одним из самых первых обсуждений нэп в высшем представительном органе советского государства после X съезда РКП(б). Этот документ ценен также тем, что вопросы ставились и обсуждались на фракции более остро и более открыто, чем на пленарных заседаниях ВЦИК, где присутствовали не только коммунисты, но и беспартийные.

---

[415] Десятый съезд Российской коммунистической партии. Стеногр. отчет. М., 1921. С. 223.
[416] Там же. С. 231.
[417] Там же. С. 235.
[418] Там же. С. 238.

С резкой критикой политики большевистского руководства выступил И.М. Варейкис, занимавший в то время пост председателя Витебского губисполкома. Он заметил, что «в последнее время наши руководители, в лице т. Ленина приняли на себя один метод разрешения всех ошибок, которые они делают на пути советского строительства – это обязательное признание перед собранием всех своих ошибок. Я считаю, что это является, безусловно, одной из наших российских халатностей. В сегодняшней резолюции, напечатанной в «Известиях», кроме общих фраз, добрых пожеланий, которыми вымащивается дорога в ад, кроме этого ничего в этих резолюциях нет».[419] (Любопытная деталь – Варейкису на тот момент было всего 27 лет, но это нисколько не мешало ему столь критично высказываться в адрес В.И. Ленина).

Вслед за Варейкисом выступил член Президиума ВСНХ Ю. Ларин с предложением увеличить состав Общеплановой комиссии СТО, что было принято собранием. Ларин утверждал, что главной причиной экономического кризиса явилось отсутствие экономического руководства. На заявление Ларина А.И. Рыков, возглавлявший в это время ВСНХ, возмущенно заметил, что «из всех утопических планов и утопических разговоров, которые раздавались на эту тему, этот я считаю самым глупым и самым нелепым из практики того же самого Ларина»[420].

Следующей проблемой, которая рассматривалась коммунистической фракцией ВЦИК VIII созыва в марте 1921 г., была деятельность Президиума ВЦИК, в том числе законодательная деятельность высших советских органов. Представляется, что этот вопрос обсуждался собравшимися отнюдь не случайно, так как изменение политики Советской России произошло после принятия резолюции на X партийном съезде в марте 1921 г., а не после принятия решений VIII Всероссийским съездом Советов в декабре 1920 г., хотя согласно Конституции 1918 г. высшие Советские органы должны были определять политику государства. Таким образом, члены ВЦИК, поставив эту проблему на обсуждение, попытались выяснить роль высших представительных органов советской власти при принятии важнейших политических решений.

Член ВЦИК Г.К. Королев из Иваново-Вознесенска говорил: «По докладу Президиума с критикой выступать почти не приходится, потому что слишком мало было той деятельности, которую нам обрисовал т. Калинин. Если исключить поездки на места лично т.

[419] РГАСПИ. Ф. 94. Оп. 2. Д. 18. Л. 5-6.
[420] Там же. Л. 26.

Калинина и других членов Президиума, то почти ничего не останется. Но с другой стороны можно сказать, что Президиумом сделано слишком много, потому что Президиум, как таковой, как видно из доклада т. Калинина не существует. Поэтому можно сказать, что Президиум сделал много, так как все-таки штемпель имелся, который декреты подписывал. Надо сказать о том упрощении Советского аппарата, о котором немало говорилось в партийных кругах и на VIII съезде Советов».[421]

Весьма резким получилось выступление на фракции Л.М. Кагановича, на тот момент члена Туркбюро ЦК, который критиковал Президиум ВЦИК за бездеятельность. Каганович высказал следующие соображения: «Совнарком есть орган непосредственно действующий, а Президиум ВЦИК – контролирующий. Когда речь идет о законодательной работе, о какой законодательной работе, плановой, систематической может идти речь, когда законодательный орган не в курсе подотчетных ему учреждений. Нужно, чтобы Президиум ВЦИК был главным руководящим органом и тогда Президиум ВЦИК сумеет вести плановую законодательную работу, а у нас этого плана нет. Необходимо иметь законодательные перспективы. Необходимо, чтобы мы имели примерный план на 3-4 месяца. Возьмем вопрос о хлебном налоге. Этим вопросом Президиум должен был больше всего заниматься, и ничего не сделано для того, чтобы за три месяца до партийного съезда этот вопрос разработать, потому что нет планового руководства, нет системы в нашем советском строительстве».[422]

Отметим, что Каганович озвучил перед собравшимися идею об объединении Президиума ВЦИК и Совнаркома РСФСР, как органов, чьи функции тесно переплетались. Также подчеркнем, что он открыто обвинил руководство ВЦИК в бездеятельности при разработке вопроса о хлебном налоге.

Критику Президиума ВЦИК, начатую Кагановичем, продолжил член ВЦИК Череминский, сказав, что деятельность Президиума ВЦИК – «это сплошной прием ходатаев и сплошное ходатайство за ходатаев». Череминский не видел смысла в деятельности ВЦИК, так как, по его мнению, «мы, в сущности говоря, не члены ВЦИК, а человеческая пыль, выйдя за эти двери, мы теряем всякую связь с Президиумом ВЦИК. Я считаю, что нам вообще не к чему съезжаться, ибо наша работа бесплодна, у нас все равно не будет своей инициативы, и мы этой инициативы проявить не сможем. Как бы мы все ни были хороши,

[421] Там же. Л. 44.
[422] Там же. Л. Л. 50, 52.

мы проявлять этой инициативы не можем, и будем изображать из себя щепку, которая плывет по воле волн».[423]

Разумеется, такие резкие суждения не могли не вызвать стремления как-то оправдаться со стороны председателя Президиума ВЦИК М.И. Калинина, который в своем выступлении попытался отстоять правильность курса, проводимого Президиумом ВЦИК: «Я не знаю, кто говорит, что высшее учреждение превратилось в ходатая всех ходатаев. Я думаю, что ни один парламент в мире не отказался бы от этого звания… Лучшей аттестации для высшего государственного учреждения, если рассматривать его не с точки зрения определенной системы, не с точки зрения определенного выработанного плана, а если рассматривать его с точки зрения влияния этого учреждения на самые широкие массы»[424].

Далее в выступлении Калинина прозвучала весьма любопытная мысль относительно законодательных органов Советской России: «У нас есть три высших законодательных органа и работы их так тесно переплетаются, что если любого спросить, какой орган имеет преобладающее влияние, вы этого выяснить не сможете. Эти три органа – Совет Народных Комиссаров, ЦК партии и Президиум ВЦИК».[425] Данное суждение является несколько неожиданным, так как по действовавшей в тот момент Конституции РСФСР 1918 г. законодательными полномочиями были наделены Всероссийский съезд Советов, ВЦИК и СНК. В декабре 1919 г. законодательные полномочия по постановлению VII съезда Советов были закреплены за Президиумом ВЦИК. Приведенное высказывание, несомненно, является отражением реального положения вещей. Из него следует, что глава Президиума ВЦИК не признавал за Всероссийскими съездами и ВЦИК наличия реальных законодательных полномочий.

Калинин разъяснял, что Президиум ВЦИК активно занимается «штемпелеванием» декретов, что его членами являются представители наркоматов и ЦК партии. О взаимоотношениях Президиума с ЦК РКП(б) Калинин выразился осторожно, сказав, что «мы сейчас можем до известной степени иногда фрондировать перед ЦК партии. Но настолько, чтобы это не помешало влиянию самого ЦК партии».[426] В ответ на претензию по поводу отсутствия плана законодательных работ Калинин, признавая необходимость плана в принципе, возражал, что в тех условиях, в которых приходилось работать высшему законодательному

[423] Там же. Л. 53, 54, 55.
[424] Там же. Л. 55.
[425] Там же. Л. 62.
[426] Там же. Л. 62-63.

органу, придерживаться плана было просто невозможно. Для того чтобы лучше отразить мнение М.И. Калинина и видение им работы Президиума ВЦИК, приведем отрывок из его выступления: «Перед нами создается законодательный орган, который вместе с тем имеет и целый ряд исполнительных органов. Тут многие говорят: надо создавать по плану, по системе. Для того, чтобы создавать планы, системы, Калинин и другие не годятся. Кто для этого нужен – старые профессора, умершие над системами. Создается система тогда, когда до известной степени гарантировано хотя бы в минимальной степени спокойное существование законодательного органа. Существовал хотя бы один день наш законодательный орган, как верховный законодательный орган. Сейчас разве мы заседаем как законодательный орган в полном спокойствии. Разумеется, нет. Мы знаем, что только что мы приехали на высший партийный съезд, и у нас 200 человек уехало на фронт. Только что сейчас пришли, и вам дают новый законопроект, резко изменяющий нашу политику. Каганович спрашивает: «А что сделал ВЦИК по этому законопроекту, который внесен в ЦК партии, как проявил себя ВЦИК? Если бы Калинин 4 месяца тому назад составил бы комиссию по изучению вопроса о замене разверстки оброком, Цюрупа предписал бы Семашко взять меня в сумасшедший дом. Конечно, военное положение, все эти волнения изнервничали нас, мы обуржуазились или обюрократизировались. Один из колоссальнейших вопросов – это, как связать нас с местами. Я, председатель высшего учреждения, всегда стремился оставить местечко для маневрирования. Этим я даю тон, даю лозунг от высшего законодательного учреждения всем исполнительным органам, чтобы не душить, не придавливать нижестоящие органы, и поэтому, когда я рассказал товарищам, оценивая нашу работу в массах, мне говорят: это кустарная работа. Для рассмотрения всех декретов, для их кодификации, мы должны были бы пригласить наиболее опытных в советской юриспруденции людей, вы знаете, что у нас есть бесконечное количество декретов, отживших декретов, которые нужно перередактировать, но, когда мы посоветовались, мы решили, что еще рано. Мы находимся в процессе брожения, в процессе творчества, оно выпирает из всех сфер советского строительства».[427]

Несмотря на эмоциональную защиту Президиума ВЦИК со стороны ее председателя М.И. Калинина, члены коммунистической фракции настаивали на принятии мер, направленных на улучшение его работы. Например, нарком здравоохранения Н.А. Семашко пред-

[427] Там же. Л. 64-65.

лагал усилить работу Президиума с местами и наладить контроль за законодательной деятельностью наркоматов.

Единственным среди присутствующих, кто положительно оценил деятельность Президиума ВЦИК, был Ю. Ларин. Он выступил со следующей речью в его защиту: «Я предлагаю отклонить предложения Варейкиса и Семашко и одобрить доклад Калинина. Кто не понял государственного значения и смысла той речи, которую произнес Калинин, тот очевидно слушал недостаточно внимательно или недостаточно сознательно. В его лице Президиум стал воплощением справедливости, души, совести современного режима. Он показал то, что является затаенной целью достижений красных парламентов, что этот парламент стал конкретным вместилищем жалоб, обид, желаний и стремлений своего народа. Президиум ВЦИК этого фактически достигает. Ходатайства к Ленину это не есть простое ходатайство, а это есть процесс осознания верхами партии тех настроений, которые проходят внизу. Калинин, как председатель ВЦИК вполне правильно понимает свою основную задачу. Она заключается в том, чтобы поперек Совнаркома и ВЦИК ломиться в двери».[428]

Однако Каганович и после выступления Ларина настойчиво предлагал коммунистической фракции принять резолюцию с рекомендациями по улучшению работы Президиума ВЦИК: «Я настаиваю, чтобы мы приняли конкретные практические предложения, хотя бы те, которые внес Семашко. Если неудобно опубликовать, как постановление пленума ВЦИК вынесем это в коммунистическую фракцию ВЦИК, нельзя же переносить дипломатию в коммунистическую фракцию ВЦИК».[429] По результатам голосования была принята резолюция Ларина, одобрявшая в целом деятельность Президиума ВЦИК, но Калинин при этом сообщил присутствующим, что данная резолюция будет пересмотрена ЦК.

19 марта 1921 г. начала работать II сессия ВЦИК VIII созыва. Калинин сделал еще раз доклад о работе Президиума ВЦИК перед пленумом ВЦИК. Он отметил, что главной работой Президиума была его текущая законодательная и контрольно-административная деятельность. При сравнении отчетных докладов Калинина о работе Президиума перед фракцией коммунистов ВЦИК и на пленуме ВЦИК можно заметить, что его выступление перед ВЦИК носило более аргументированный характер. Видно, что председатель Президиума ВЦИК готовил свое второе отчетное выступление более тщательно, с учетом тех критических замечаний, которые были высказаны членами ВЦИК – коммунистами на

[428] Там же. Л. 66-67.
[429] Там же. Л. 67.

фракции. Калинин, например, говорил: «Сюда приходят с разными вопросами, например, о дележке в крестьянской семье, когда у отца с сыном идет спор о какой-нибудь овце. И в то же время, здесь же решаются законодательные акты. Эта разносторонняя деятельность как бы показывает слабость высшего органа Советской республики. Само собой разумеется, с точки зрения европейского парламентаризма это – абсолютно нетерпимая вещь, но советские органы – молодые органы, которые в области государственного законодательства открывают новую эру. Эти органы несут нечто новое и совершенно несвойственное старым парламентским учреждениям. С точки зрения старого парламентаризма, приведенные примеры – показатель примитивности. Должна быть установлена новая форма общения высшего законодательного органа с гражданским населением. Эту форму общения мы нащупываем на практической работе, стремимся тем или другим путем уловить.

Наше население – мелкокрестьянское – всегда с каким-то испугом и особым чувством относилось к высшим органам и к так называемому закону. Старый буржуазный мир целые тысячелетия опутывал крестьянские и прочие обывательские массы словом «законность», и для того, чтобы уразуметь эту законность, нужно было быть или высоко квалифицированным жуликом или действительно крупным ученым. Широкие же слои населения не имели представления о самом законе и высших государственных органах. Когда рабочие и крестьяне приходят и сталкиваются лицом к лицу с высшими государственными органами, когда они видят, что этот высший орган является по существу полной копией, только в гигантском масштабе, с органов волостного совета, перерождение психологии этого населения происходит в 20 раз быстрее. Психология понимания закона, психология понимания управления у населения растет гигантски. Вот почему Президиум стремится по мере сил и разумения центральный орган Советской власти приблизить к местным»[430]. Итак, основная цель, которую преследовал высший законодательный орган в лице Президиума ВЦИК, заключалась в том, чтобы установить связь с массами, научить простых людей понимать и уважать законы Советской государства.

20 марта 1921 г. Калинин выступил во ВЦИК с докладом о замене продовольственной разверстки налогом. Перед председателем стояла задача объяснить членам ВЦИК кардинальное изменение политики Советской власти по отношению к крестьянству. Калинин сделал это следующим образом: «Уже на VIII съезде Советов наметились первые шаги того

[430] I - IV сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета VIII созыва. Стенографический отчет. М., 1922. С. 15-17.

нового курса, на который потом встало законодательство Советской республики. Недавно состоялся X съезд коммунистической партии, постановления которого самым решительным образом опровергают басню о невнимании коммунистов к интересам крестьянского населения. Этот съезд не только одобрил постановления VIII съезда Советов, но и пошел в этой области еще дальше. Стремясь закрепить союз рабочего и крестьянского населения, съезд признал справедливым облегчить бремя повинностей, падавших на крестьянское население за истекшие три года. Одним из сильнейших препятствий на этом пути является развившийся в Советской республике бандитизм. Кулацкие слои населения, недовольные уравнительностью землепользования, недовольные тем, что у них отняли власть над беднотой, не мирятся с Советской властью. Рабочий класс не думает эксплуатировать крестьянское население. Придет момент, когда рабочий класс с лихвой возвратит крестьянству все то, что сейчас с большими трудностями берет от них. Советская власть признала, что под первый закон, принятый VIII съездом, надо еще подвести фундамент. Необходимо заинтересовать мелкого крестьянина-хозяина, чтобы он почувствовал, что его усиленный труд будет вознаграждаться. Государственная повинность в виде хлебного налога выражается определенным сбором с каждого землепашца, и если этот землепашец сумеет улучшить свое хозяйство, он получит вознаграждение за свой труд в виде излишка продукта, который останется в его распоряжении. Второй пункт заключается в том, что налог должен быть минимальным налогом. Он лишь постольку нужен Советской власти, поскольку нам приходится восстанавливать наши разрушенные фабрики и заводы. Это только директива, только канва, по которой окончательно будут разрабатывать закон СНК и Президиум ВЦИК. Мы должны проявить невероятную гибкость при проведении этого закона. Новый закон дает возможность некоторым отдельным крестьянам выходить в кулаки, стать мелкими капиталистами».[431]

В обсуждении доклада Калинина о замене продразверстки продналогом принял Шлихтер – председатель Тамбовского губисполкома. Он обратил внимание присутствующих на пункт 2 законопроекта, в котором закреплялось, что «налог должен быть меньше налагавшегося до сих пор путем разверстки обложения», и считал, что этот пункт вызывает недоумение, ведь не секрет, что сама замена разверстки налогом является уступкой проле-

[431] Там же. С. 85-88.

тарского государства крестьянству и закон предусматривает обязательство уменьшения налога. В связи с этим он предложил «не давать никаких поблажек крестьянству».[432]

Итак, 20 марта 1921 г. обсуждение ключевого закона новой экономической политики произошло в высшем законодательном органе государства, во ВЦИК. Рассмотрим, какова была процедура подготовки и принятия этого известного правового акта Советской власти. 15 марта 1921 г. Президиум ВЦИК, выполняя решение X съезда РКП(б), принял постановление о замене разверстки натуральным налогом.[433] В тот же день Президиум ВЦИК поручил специальной комиссии к 20 марта разработать основные положения декрета для утверждения его на сессии ВЦИК VIII созыва. 16 марта Пленум ЦК РКП(б) одобрил состав комиссии при Президиуме ВЦИК. В комиссию были включены: В.П. Милютин (ВСНХ), А.Д. Цюрупа (Наркомпрод), Е.А. Преображенский (ЦК РКП(б)), А.М. Лежава (Накромвнешторг), Д.З. Мануильский (ЦК КП(б)У). Пленум ЦК РКП(б) поручил комиссии 18 марта к 12 часам дня представить в Политбюро ЦК РКП(б) проект постановления. На заседании Политбюро 18 марта второй комиссии в составе: председателя Л.Б. Каменева, А.Д. Цюрупы, А.М. Лежавы, В.П. Милютина и Н. Осинского[434] было рекомендовано: «В виде положения взять текст резолюции X партсъезда... В тексте должно быть указано: а) в нескольких словах на кооперацию, соответственно постановлению съезда; б) на индивидуальную, а не круговую ответственность; в) слова о местном обороте разъяснить популярно, указав на базары, рынки и пр.; г) указать срок вступления в силу закона о налоге; е) оставить пункт снабжения беднейшего сельского населения».[435] Проект постановления, внесенный Президиумом ВЦИК, был принят за основу на третьем заседании II сессии ВЦИК 20 марта, передан для окончательного редактирования в Президиум ВЦИК и издан 21 марта 1921 г. под названием декрет ВЦИК «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом». [436] Таким образом, данный декрет ВЦИК был разработан на основе резолюции партийного съезда.

При сопоставлении текста резолюции X съезда партии о замене разверстки натуральным налогом и декрета ВЦИК о замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом выясняется следующее. Пункты с 1 по 6 декрета полностью совпадают с первыми шестью пунктами партийной резолюции. Пункт седьмой в резолюции пар-

---

[432] Там же. С. 89.
[433] Декреты Советской власти. М., 1989. Т. 13.С. 204.
[434] Протоколы Десятой Всероссийской конференции РКП(б). М., 1933. С. 103.
[435] См.: Декреты Советской власти. М., 1989. Т. 13. С. 247.
[436] СУ РСФСР. 1921. № 26. Ст. 147.

тии имел другое содержание, чем в декрете ВЦИК. Этот пункт был сформулирован следующим образом: «Сумма, причитающихся к сдаче по налогу продуктов исчисляется по сельским объединениям (обществам). В пределах сельского объединения налог раскладывается между хозяевами, по их решению, согласно общим нормам, предусмотренным п.3. Для контроля за применением норм налога и взиманием последнего образуются выборные организации местных крестьян по группам плательщиков разных размеров налога».[437] В декрете ВЦИК пункт седьмой имел следующее содержание: «Ответственность за выполнение налога возлагается на каждого отдельного хозяина, и органам Советской власти поручается налагать взыскания на каждого, кто не выполнил налога. Круговая ответственность отменяется. Для контроля за применением и выполнением налога образуются организации местных крестьян по группам плательщиков разных размеров налога».[438] Пункт 7 имеет важное значение для понимания сути проводимой политики. Из формулировки этого пункта видно, что власть устанавливала индивидуальную ответственность налогоплательщиков-крестьян, имевших земельные наделы на праве пользования.

Итак, изучение и анализ материалов коммунистической фракции и материалов пленарных заседаний II сессии ВЦИК VIII созыва свидетельствуют о том, что члены ВЦИК были встревожены резким изменением курса, и не до конца понимали смысла нововведений. Более того, представители высшего законодательного органа советской власти были уязвлены тем, что решение такой важности, как замена продразверстки продналогом, было первоначально принято на партийном съезде, а ВЦИК пришлось лишь законодательно оформить это решение в виде соответствующего декрета. Сделанный вывод подтверждается материалами X Всероссийской партийной конференции, которая проходила в 26-27 мая 1921 г. Эта конференция была чрезвычайной, т.е. была специально организована для разъяснения членам партии новой политики советского государства.

В своем выступлении Ленин уделил внимание критике Ларина и его проектов. В период «военного коммунизма» Ю. Ларин прославился тем, что создавал большое количество законопроектов, причем делал это исключительно быстро и часто без согласования с другими большевистскими лидерами. Ларин особенно гордился, что именно при его непосредственном участии возникла система главкизма, была произведена национализация всей промышленности. Таким образом, Ларин по праву может считаться одним из главных дея-

[437] Десятый съезд РКП(б) март 1921 г. Стеногр. отчет. М., 1963. С. 608-609.
[438] Декреты Советской власти. М., 1989. Т. 13.С. 246.

телей в области законотворчества в первые годы советской власти. При этом мировоззрение Ларина отличалось крайней степенью левачества.[439]

По существу столь серьезная критика Ларина со стороны Ленина на X партконференции означала не что иное, как кардинальное изменение в области законодательной политики советского государства. Именно после этой критики Ю. Ларин был отстранен от законопроектной работы, исключен из руководителей ВСНХ, не смог стать ключевой фигурой в новом важнейшем органе по управлению народным хозяйством – Госплане, хотя на это очень рассчитывал.

Главным выводом X партконференции было то, что новая экономическая политика должна проводиться «всерьез и надолго». Следует отметить, что такая формулировка отличалась неопределенностью, поэтому неслучайно, что в будущем она вызвала столь жаркие дискуссии в высших партийных и советских кругах, которые начались практически сразу после того, как Советское государство во главе с коммунистической партией встало на путь сотрудничества с крестьянством на основе допущения некоторых рыночных элементов.

30-31 мая 1921 г., т.е. сразу вслед за X партконференцией, состоялась III сессия ВЦИК VIII созыва. На первом заседании председатель Президиума ВЦИК М.И. Калинин привел следующие данные о работе Президиума: между II и III сессией ВЦИК было 19 заседаний Президиума, 10 – большого Президиума и 9 – малого. Число рассмотренных вопросов на заседаниях большого Президиума – 215, малого – 205. Всю работу Президиума Калинин сгруппировал в следующие 6 родов деятельности: 1) вопросы международные; 2) отчеты наркоматов; 3) комиссионные работы; 4) разбор конфликтов между центральными учреждениями и местами и разбор конфликтов между местами; 5) постановления, связанные с продналогом; 6) текущая работа.

На втором заседании доклад делал Н. Осинский – заместитель председателя ВСНХ. Он представлял проект об организации экономических совещаний на местах. Ленин поддержал идею создания областных экономсовещаний, и объяснил, почему этот вопрос обсуждается на сессии ВЦИК, а не оформлен в виде акта Совнаркома. «Надо, чтобы ни в каком случае эта мера не могла превратиться еще в один из источников усиления бюрократизма».[440] Эти слова Ленина указывают на ту роль, которую отводили большевистские лидеры высше-

---

[439] О деятельности Ю. Ларина можно узнать из работ: Филоненко А.Л. Время Ю. Ларина. Спб., 1996; Филоненко А.Л. ВСНХ: идея и реальность. Магнитогорск, 1998.

[440] I - IV сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета VIII созыва. Стеногр. отчет. М., 1922. С. 136.

му представительному органу, которым являлся ВЦИК. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет в первую очередь должен был обеспечивать связь центральной советской власти с массами населения, так как членами ВЦИК были представители с мест.

Кстати, отношение представителей мест к проекту об областных экономических совещаниях выявилось на этом же заседании ВЦИК. Так, была высказана мысль, что создание ЭКОСО – это всего лишь создание аппарата, параллельного президиуму губисполкома. И.М. Варейкис – председатель Витебского губисполкома заявил, что он категорически против создания ЭКОСО, так как на местах нет еще ни статистического, ни технического персонала. Окончательное решение вопроса об областных и уездных ЭКОСО было передано в комиссию.

Следующим докладом, который был заслушан на III сессии ВЦИК VII созыва, был доклад Свидерского – члена коллегии Наркомпрода – об изменениях в законодательстве в связи с заменой продразверстки продналогом. Этот доклад носил информационный характер, из него члены ВЦИК узнали, какие акты были приняты Советским правительством на основе декрета ВЦИК от 21 марта 1921 г. Каких-либо новых проектов для рассмотрения ВЦИК Свидерский не предлагал.

На заседании 31 мая Варейкис предложил не открывать прений по докладу Президиума ВЦИК и прочитал резолюцию по докладу, в которой содержался пункт 4 следующего содержания: «Усилить работу отдела законодательных предположений Наркомюста по подготовке и разработке вопросов законодательного характера и кодификации».[441] Предложение и резолюция были ВЦИК приняты.

Вопросом, который рассматривался ВЦИК VIII созыва на III сессии по существу, был вопрос о реорганизации трибуналов по докладу Н.В. Крыленко. Он говорил, что закон преследует две цели: с одной стороны, он ставит своей задачей создать единую систему исключительных судов – попытка, которая была сделана законом 27 марта 1920 г., утвержденным ВЦИК, с другой стороны – создать регулирующие нормы в определении порядка наложения мер репрессий в области политической и экономической борьбы. Пусть будет самый строгий суд, но человек должен знать, за что его судят. Важным нововведением было то, что закон распространял свое влияние не только на территории РСФСР, но и на территории договорных республик.

---

[441] Там же. С. 183.

При сопоставлении характера обсуждений и вопросов, которые рассматривались на партийной конференции и на III сессии ВЦИК, можно отметить существенную разницу: если обсуждения на партийной конференции носили весьма дискуссионный характер, то заседания ВЦИК проходили в достаточно спокойной обстановке. Если не считать обсуждения законопроекта о революционных трибуналах, получается, что III сессия не занималась обсуждением новых законов. Докладчики от наркоматов лишь проинформировали собравшихся членов ВЦИК о том, что было сделано Совнаркомом и наркоматами в области законодательства за время прошедшее после II сессии ВЦИК с марта 1921 г. Обращает на себя внимание и то, что те же коммунисты, которые ставили острые вопросы на партийном форуме, совершенно не дискутировали на заседаниях ВЦИК. Например, И. Варейкис, которого Ленин на X партконференции обвинил в меньшивизме, полностью поддержал отчетный доклад Президиума ВЦИК и даже предложил утвердить его без прений. Это можно объяснить тем, что ВЦИК был в первую очередь представительным органом, в работе которого участвовали не только большевики, но и беспартийные – представители крестьянства, перед которыми большевики как партия пролетарского авангарда не могли открыто высказывать свою точку зрения.

IV сессия ВЦИК VIII созыва в октябре 1921 г. также, как и III сессия, носила информационный характер. На первом заседании 5 октября 1921 г. члены ВЦИК заслушали доклад о проведении продналога, сделанный А.И. Свидерским. Доклад представлял собой отчет об организационных мероприятиях, о продовольственном аппарате, об организации налоговой инспектуры, об организации судебного и административного аппарата. На втором заседании, вечером 5 октября, был заслушан доклад Шмидта от Наркомтруда, основной мыслью докладчика была следующая: «Метод более широкого привлечения рабочей силы не путем принуждения, а путем свободной регистрации и правильного распределения ее, становится основной задачей».[442]

Из приведенных сведений можно было бы сделать вывод, что во второй половине 1921 г. в стране практически не было серьезных проблем, и велась нормальная организационная работа в области продовольственного снабжения и правильного привлечения и распределения рабочей силы. Однако ситуация к концу 1921 г. на самом деле складывалась непростая, что показывает стенограмма XI Всероссийской партийной конференции РКП(б), состоявшейся 19-22 декабря 1921 г. Прежде всего, стоит отметить, что основной доклад 19

[442] Там же. С. 263.

декабря 1921 г. был сделан Л.Б. Каменевым, а не В. И. Лениным, который по состоянию здоровья не принимал участия в работе этой конференции.

В своей речи Каменев провозгласил, что конференция собирается накануне съезда Советов, который должен будет впервые, как верховное советское учреждение, обсуждать новую экономическую политику, дать ей санкцию и принять те практические законодательные меры, которые должны указать дальнейший путь советского строительства. Каменев подчеркивал, что главной целью его доклада было довести до сведения собравшихся, что Советская Россия вступила на путь рынка, поэтому «если мы хотим господствовать на рынке, мы должны его прощупать. Теми же самыми методами, которые созданы капиталистической техникой». Для того, чтобы рыночная стихия не захлестнула, власть должна была, по мнению Каменева, опираться, на следующие четыре «высоты». «Первая высота – национализация земли, вторая – национализация крупной промышленности, третья – национализация транспорта и четвертая – национализация внешней торговли с ограничениями. Имея эти четыре высоты, мы можем победить, если, действительно, встанем на путь новой экономической политики. Если к этим высотам мы прибавим еще одну высоту, не экономическую, которая называется обладанием всей полнотой государственной власти, сосредоточением этой власти в руках пролетариата, тогда смело можно сказать, что эти высоты обеспечивают победу. Если мы научимся капиталистически распоряжаться на крестьянском рынке тем малым количеством продуктов, которое есть, мы научимся бить мелкобуржуазное хозяйство на его собственной мелкобуржуазной арене».[443]

Сделаем общие выводы на основе анализа доклада Каменева и его обсуждения партийными лидерами на XI партконференции. Бросается в глаза отличие аргументации Каменевым причин перехода к новой экономической политике от той, которая давалась на X конференции Лениным. Это, конечно, в первую очередь объясняется изменением обстановки в декабре 1921 г. по сравнению с маем того же года. Так, к концу 1921 г. надежды на товарообмен полностью провалились, остро встал вопрос о восстановлении денежной системы. Однако столь существенное изменение обоснования нэпа было связано не только с изменением обстановки, но и с личными представлениями лидеров большевиков о путях развития страны. Можно утверждать, что взгляды Каменева были более умеренными, чем взгляды Ленина.[444] Не случайно, делегат Гольцман это заметил и посчитал, что доклад Ка-

[443] Там же. С. 98.
[444] См.: Ульрих Ю. Лев Каменев – умеренный большевик. Судьба профессионального революционера. М., 2013.

менева – это «доклад от мужика». Ленин в мае 1921 г. все-таки больше акцентировал внимание на восстановлении крупной промышленности, а Каменев в своем докладе практически не коснулся этого вопроса, а доказывал, что политика «военного коммунизма» была ошибочной и Россия вступила на путь рынка.

Каменев провозгласил необходимость использования буржуазной техники, инструментов и институтов для восстановления советской экономики. Данное положение особенно важно для изучения права, так как право, вне всякого сомнения, относилось, по мнению большевиков, к буржуазным инструментам. Представляется, что данный момент положил начало проведению масштабных работ по кодификации советского законодательства.

23-28 декабря 1921 г. состоялся IX Всероссийский съезд Советов, который был первым съездом, собиравшимся в условиях новой экономической политики. Высший представительный орган подвел первые итоги нового курса. Основной доклад, как и на партийной конференции, был сделан на съезде Советов Л.Б. Каменевым. Он провозгласил, что «нэп есть политика построения коммунистического хозяйства в стране, где большинство населения принадлежит крестьянству».[445] В разъяснениях Каменева перед съездом можно заметить существенное изменение: так, если на XI партконференции он говорил об ошибочности политики «военного коммунизма», то на IX съезде Советов Каменев уже утверждал, что нэп «это политика, которую мы проводили бы для установления правильных взаимоотношений между пролетариатом и крестьянством, если бы с самого начала мы не были принуждены превратить всю Россию в укрепленный лагерь».[446] В то же время докладчик, отвечая на вопрос, могли ли мы обойтись без продразверстки, говорил, что «другого выхода у нас не было, это было оплатой за ту помощь, которую рабочие и города оказали крестьянам, помогли им отобрать у буржуазии землю».[447]

Основными тезисами Каменева были следующие: «Весь вопрос рабочего и крестьянского класса в России находится в зависимости от того, как скоро будет подниматься наше сельское хозяйство». «Мы должны поставить крестьянское хозяйство в такие условия, чтобы оно могло свободно развиваться и дальше, и среди этих условий одним из первых является внедрение в крестьянское сознание уверенности, что его землепользование устойчиво». «Суть дела в том, что мы вполне уясняем себе необходимость допустить гораздо больше свободы частного почина, чем это предполагали раньше. Вот почему первая

[445] IX Всероссийский съезд Советов. Стеногр. отчет. М., 1922. С. 31.
[446] Там же. С. 32.
[447] Там же. С. 34.

ступень к увеличению общего количества продуктов – это всесторонняя поддержка частной инициативы и создание таких условий, при которых кустарная и мелкая промышленность могла бы широко развиваться».[448]

После доклада Каменева состоялись прения. Любопытно, что все, что было высказано перед делегатами съезда Советов, нисколько не смутило присутствующих, не вызвало недоумения и возражений. Делегаты съезда Советов восприняли идеи, высказанные в докладе, совершенно спокойно в отличие от участников XI партийной конференции, проходившей за несколько дней до советского съезда. Контраст между обсуждением первых итогов нэпа на партийном и на советском съезде очевиден. Например, показательно, что сразу после Каменева слово взял Карташов и спросил, почему в докладе не затронут вопрос о коммунальном хозяйстве, т.е. его не интересовали кардинальные политические изменения, которые происходили в стране, а волновал довольно узкий вопрос, хотя и, безусловно, имеющий значение для мест.

Таким образом, можно сделать вывод, что советский съезд воспринял доклад Каменева одобрительно, так как не прозвучало ни одного критического замечания. Такая реакция говорит, о том, что новая экономическая политика пришлась весьма по душе крестьянской массе населения страны. И не случайно, после вопроса о коммунальных хозяйствах большевику Смилге пришлось как-то постараться настроить собравшихся на социалистический лад, и заговорить о необходимости плана при нэпе: «Некоторые товарищи полагают, что новая экономическая политика нарушает наше плановое хозяйство. Это ошибка. Несомненно, мы все стоим за план. Разница только та, что до сих пор мы распределяли, теперь же нам придется план строить на законах рынка».[449]

После недолгих прений Каменев предложил съезду Советов принять резолюцию по общеэкономическому вопросу, которая была принята конференцией РКП. Под аплодисменты и возгласы «Просим!» съезд эту резолюцию дружно принял.

Следующим вопросом, стоявшим на повестке дня IX Всероссийского съезда Советов, был доклад заместителя наркома земледелия Н. Осинского о восстановлении сельского хозяйства, который был заслушан 25 декабря 1922 г. Доклад был проникнут сочувствием к тяжелому положению крестьянства в Советской России и стремлением оказать государственную поддержку восстановлению и развитию сельского хозяйства. Он утверждал, что

---

[448] Там же. С. 35, 36, 39.
[449] Там же. С. 65, 66.

«сельское хозяйство находится в гораздо более скверном и развалленном состоянии, чем промышленность.[450]

Одним из важнейших моментов в докладе Осинского был вопрос о свободе выбора формы землепользования: «У нас преобладающей формой землепользования является землепользование общинное. Индивидуальное землепользование, которое составляет для нас наиболее совершенную форму землепользования, является формой земельных кооперативных товариществ, которые образуют естественную подоснову кооперативного крестьянского хозяйства. Мы должны предоставить выбор формы землепользования самому крестьянству».[451]

Важнейшей мерой, способствующей восстановлению сельского хозяйства, по мнению Осинского, являлось развитие сельскохозяйственной кооперации.[452]

Докладчик предложил съезду законодательно разрешить аренду, допустить пользование наемным трудом, ограничив всякую возможность эксплуатации одного хозяина другим. Осинский также посетовал на то, что «законы о земле написаны тарабарским языком; это такие циркуляры, которых не только не разбирает простой крестьянин, но и человек с высшим образованием часто в них ничего не понимает. Поэтому все их необходимо перевести на простой русский язык и издать в виде кодекса законов о земле».[453]

В обсуждении доклада Осинского приняло несколько делегатов с мест. Например, Чижов из Тверской губернии говорил, что «он много насулил крестьянам, но на самом деле не проходит того, что сказано».[454] Делегат Треушкин утверждал, что продналог нужно обязательно пересмотреть, так как под видом продналога идет конфискация имущества, а Петрушкин беспокоился, что вопрос о количестве населения, имеющего права выходить из общины с землей, передается во ВЦИК, и предлагал решить его на съезде, где присутствуют крестьяне.

Кроме доклада о восстановлении сельского хозяйства на IX съезде Советов были заслушаны следующие доклады: доклад о потребительской кооперации, сделанный Л.М. Хинчуком, доклад о финансовой политике Н.Н. Крестинского, информация Л.Д. Троцкого о кадровом составе Красной армии, доклад о плане ГОЭЛРО Г.М. Кржижановского и доклад Т.В. Сапронова о советском строительстве. Представляется, что из вышеперечислен-

---

[450] См.: там же. С. 99.
[451] Там же. С. 101.
[452] См.: там же. С. 106.
[453] Там же. С. 104.
[454] Там же. С. 118.

ных докладов стоит выделить доклад Крестинского, поскольку в нем была высказана идея восстановления курса бумажных денег, на основании восстановления металлического золотого обеспечения этих бумажных денег. Таким образом, на IX съезде Советов был взят курс на проведение денежной реформы, а именно восстановления денег и денежного обращения в стране. Обратим внимание на то, что проведение денежной реформы в период нэпа в литературе часто связывается с именем Г.Я. Сокольникова, однако на самом деле начало реформы было положено еще при наркоме финансов Н.Н. Крестинском, хотя он и вошел в историю как нарком финансов, стремившийся к отмене денег. С.А. Павлюченков отмечает, что «это был уникальный в своем роде руководитель финансового ведомства, который видел свою задачу как наркомфина в аннулировании денежной системы вообще. Среди плеяды большевистских руководителей Крестинский выделялся последовательной военно-коммунистической государственно-централистской позицией. Как признавал нарком продовольствия Цюрупа, он являлся наиболее верным и надежным сторонником продовольственной диктатуры в ЦК и Совнаркоме».[455]

Однако, несмотря на такую характеристику, восстановление денег началось уже при Крестинском, о чем свидетельствует письмо Ленина, в котором он писал Крестинскому и Преображенскому: «Хотел бы знать ваше мнение, не пора ли произвести расчеты… во 1-х план (самый грубый и общий, в порядке первого приближения) восстановления нашей валюты».[456]

Рассмотрение разработки нового политического курса было бы неполным без обращения к материалам XI съезда РКП(б), состоявшегося в марте 1922 г. Главным докладчиком на съезде был В.И. Ленин. Это выступление Ленина было одним из последних программных выступлений вождя большевистской партии, в котором он разъяснял основы нового политического курса. 27 марта 1922 г. Ленин говорил, что «задача нэпа – это установление смычки между той новой экономикой, которую мы начали строить (очень плохо, очень неумело), и крестьянской экономикой, которой живут миллионы и миллионы крестьян».[457] Он отмечал, что «за этот год мы доказали с полной ясностью, что хозяйничать мы не умеем. Это основной урок. Либо в ближайший год мы докажем обратное, либо Советская власть существовать не может. Либо мы этот экзамен соревнования с частным капиталом выдержим, либо это будет полный провал. Чтобы выдержать этот экзамен, для этого мы

[455] Павлюченков С.А. «Орден меченосцев». Партия и власть после революции. 1917-1929. М., 2008. С. 34.
[456] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 53. С. 275.
[457] XI съезд РКП (б). Стеногр. отчет. М., 1961. С. 15.

имеем политическую власть, целую кучу всяких экономических ресурсов, все, чего хотите, кроме уменья».[458]

В-третьих, он утверждал, что тот строй, который формируется, называется государственным капитализмом[459] и «по вопросу о государственном капитализме нет ни одной книги. Поэтому нам сейчас приходится выкарабкиваться самим. Государственный капитализм – этот тот капитализм, который мы должны поставить в известные рамки и которого мы не умеем до сих пор поставить».[460]

И, наконец, самое главное – Ленин сообщил коммунистам, что отступление перед капиталом, перед рынком пора заканчивать: «Мы год отступали. Мы должны теперь сказать от имени партии – достаточно! Та цель, которая отступлением преследовалась, достигнута. Теперь цель выдвигается другая – перегруппировка сил».[461] Эти слова с учетом того, что умения вести хозяйство капиталистически коммунисты в 1921 году не показали и даже наоборот, продемонстрировали свое полное неумение торговать, следует трактовать не в том смысле, что система государственного капитализма сложилась и теперь может служить достижению основных целей социализма, а как раз наоборот. Смысл заключался в том, что дальше отступать перед рынком некуда, дальнейшее отступление могло привести к гибели советского строя. Таким образом Ленин обозначил предел отступления советской власти под натиском свободного рынка.

В заключение своего выступления Ленин обратил внимание на качество законодательной работы. Вот его предложения.

1. Необходимо не просто издавать хорошие декреты, а стараться издавать законы, которые соответствуют уровню правосознания народа, прежде всего, крестьянства как большинства населения страны.

2. Законодатель должен быть ответственным за те акты, которые он разрабатывает. Следствием нежелания ответственных работников советских органов, в том числе и законодательных, нести ответственность, мелкие вопросы часто попадают на рассмотрение Политбюро.

---

[458] Там же. С. 18, 21.
[459] Против концепции государственного капитализма в этот период выступил Бухарин. Подробнее о теоретических разногласиях см.: Коэн С. Бухарин. Политическая биография. 1888-1938. М., 1988; Емельянов Ю.В. Заметки о Бухарине. Революция. История. Личность. М., 1989.
[460] XI съезд РКП (б). Стеногр. отчет. М., 1961. С. 21, 22.
[461] Там же. С. 23.

3. Отсутствие должной активности в сфере законодательства со стороны ВЦИК привело к тому, что многие законопроекты наспех вносились в Совнарком.

Доклад Ленина на XI съезде РКП в марте 1922 г. стоит сравнить с докладами Каменева, сделанными им в декабре 1921 г. на партийном и советском форумах. При сопоставлении этих докладов обращает на себя внимание разница в постановке вопроса Лениным и Каменевым. Каменев практически уговаривал партийных, а затем советских работников допустить и использовать рыночные механизмы для восстановления народного хозяйства, в то время как Ленин выступил против дальнейшего расширения рынка, поскольку он стал представлять серьезную угрозу Советской власти. Такая существенная разница во взглядах лидеров советского государства и большевистской партии свидетельствует о том, что единого подхода по вопросу о путях дальнейшего развития страны у руководства страны не было. Что это действительно так, подтверждается и стенограммой прений по докладу Ленина на XI партийном съезде.

В.А. Антонов-Овсеенко, в 1921 г. занимавший пост председателя комиссии ВЦИК по борьбе с бандитизмом в Тамбовской губернии, разделял тревогу Ленина по поводу роста мелкобуржуазных элементов. «В деревне растет кулацкое засилье, кулаки начинают скупать земли у беднейших крестьян, и таким образом складываются чуждые нам условия, с которыми нам придется считаться. Нам необходимо положиться на наши внутренние силы».[462]

Д.Б. Рязанов – ученый-марксист, основатель Социалистической академии и института Маркса и Энгельса, видел выход из создавшегося положения в коллективном, более демократическом обсуждении в партийных кругах проблем, стоявших перед Советской властью: «Пока партия и ее члены не будут принимать участия в коллективном обсуждении всех мер, которые проводятся от ее имени, до тех пор у нас будет то, что Ленин назвал паническим настроением. Ленин сегодня сказал, что мы ставим точку отступлению. Я слышал об этой точке, но я не знаю, где поставили эту точку».[463]

Видный советский экономист Е.А. Преображенский предложил в аппарате партии наряду с Политбюро ЦК и Оргбюро ЦК организовать Экономбюро ЦК для разработки перспектив экономического развития. «Тов. Ленин делал большую ошибку, когда занимался из года в год совнаркомовской вермишелью и не мог уделить достаточно времени основной

[462] Там же. С. 75, 78, 79.
[463] Там же. С. 79, 80.

партработе, партийному руководству, не мог давать вовремя ответы, будучи всецело поглощен этой вермишелью и теряя на ней здоровье».[464]

Самым критическим в прениях по докладу Ленина получилось выступление Н. Осинского (Оболенского). «Возьмем аграрный вопрос. Мы сделали в 1921 г. переход к новой политике в земельном вопросе. В этой новой политике мы отказались от закона о социализации земли. Спрашивается: обсуждалось ли это в партийной инстанции? Я просил Политбюро обсудить, - оно не обсудило. Я просил ЦК РКП перед партийной конференцией обсудить, просил поставить в порядок дня, - этого сделано не было. С большим трудом удалось заставить рассмотреть этот вопрос комиссию Политбюро, так тезисы были рассмотрены, и было вставлено несколько слов о земельной политике в резолюции партийной конференции. Аграрный вопрос не ставился, а это решающий вопрос в крестьянской стране.

Что является причиной всего этого? – не коммунистическое чванство, не некультурность, а неподходящая система управления! В сущности, мы переняли традицию, идущую от Временного правительства, у которого не было никакого парламента, - они начали сами законодательствовать. Эту привычку переняли в революционный момент. Надо было чрезвычайно быстро законодательствовать. И вот 16 ведомственных людей пишут законы. У нас в СНК заседают не «наркомы», а «замы», не ответственные персоны. Политбюро является решающей инстанцией. СНК всегда был безответственным пасынком по отношению к самым даже отдельным конкретным вопросам. Если имеется директива Политбюро решить вопрос так, то стоп машина: комиссары смолкают. Это создало невероятный поток вермишелей, ведомственное разложение центральных инстанций. Что надо сделать? Надо отнять у СНК законодательные функции и сосредоточить их исключительно у ВЦИКа. СНК должен быть исполнительным органом ВЦИКа. Здесь необходимо отметить, что надо иметь «кабинет» комиссаров. Только в том случае, если будет образован этот комитет, его председатель, ответственный перед ВЦИКом, который подбирает и лиц, и этот кабинет». [465]

Критику Осинского и его предложения по реформированию системы государственно-партийного управления поддержал С.В. Косиор: «Ленин говорил о бедственном положении Политбюро, которое вынуждено разбирать вопрос о том, как покупать консервы. Я думаю, что это не так, что Политбюро вовсе не вынуждено разбирать эти вопросы, и счи-

[464] Там же. С. 84.
[465] Там же. С. 86, 87, 88.

таю, что Политбюро само слишком тянет к себе много из тех вопросов, которыми ему заниматься незачем».[466]

Ленину, разумеется, вряд ли могли понравиться подобные нападки на Совнарком и критика сложившейся под его руководством системы власти. Поэтому его ответ на критику получился довольно резким и жестким. Чтобы лучше отразить взгляды Ленина, лучше его ответ процитировать. «Преображенский говорил о капитализме и о том, что по программе нам следовало бы учинить общую дискуссию. Я думаю, что это была бы самая непроизводительная и неправильная трата времени. До сих пор никто не мог написать книжки о капитализме, потому что мы это только впервые переживаем. Никакой Маркс и никакие марксисты не могли это предвидеть. Капитализм, который мы допустили, необходимо было допустить. Если он уродлив и плох, мы можем это исправить, потому что власть у нас в руках, и нам нечего бояться. Надо учиться, добиваться того, чтобы государственный капитализм в пролетарском государстве не мог, не смел выходить из рамок и условий, определенных ему пролетариатом, из условий, которые выгодны пролетариату. Мы должны считаться с крестьянством, как с массой, и дать ему свободную торговлю. Без эсеровской и меньшевистской пропаганды русский крестьянин жить может. Политика – это концентрированная экономика».[467]

А вот реакция со стороны Ленина на выступление Осинского: «Лучшим обвинительным материалом против Осинского было бы – отпечатать и вывесить на доске сегодняшнюю речь Осинского. Если этот человек (Осинский) предложил перейти к системе кабинетной. Я утверждаю, что этот человек навсегда абсолютно убит. ЦК должен устроить так, чтобы рассуждение о кабинете обрезать. Нужно свои способности умерить, чтобы в это болото не заезжать, и советоваться с товарищами по наркоматам и проявлять общую линию. «Улучшение системы управления и психологическая мобилизация масс». Это смертоубийство! Дай бог подойти к тому, чтобы выйти из той сутолоки, которая существует».[468]

Вообще, надо заметить, что речь Ленина на XI съезде производит впечатление речи руководителя государства, которому на протяжении нескольких тяжелейших для страны лет приходилось решать сложнейшие вопросы государственного управления, причем в чрезвычайных условиях. Поэтому, хотя отсутствие парламентского учреждения и можно считать недостатком системы власти, пожалуй, Ленин был все же прав, когда говорил, что

[466] Там же. С. 126.
[467] Там же. С. 140, 141.
[468] Там же. С. 144, 145.

Советская Россия в тот момент парламента буржуазного типа и «улучшения системы управления и психологической мобилизации масс» позволить себе не может.

Несмотря на резко отрицательное отношение вождя партии к реформе системы государственной власти эта проблема активно обсуждалась в то время. Действительно, Осинский поднимал этот вопрос еще на VIII съезде РКП(б) в 1919 г. в составе группы демократического централизма, активными представителями которой были также Сапронов, Игнатов и др. Это подтверждается стенограммами партийных съездов, об этой критике политики партии писали Е.Г. Гимпельсон и В.А. Шишкин.[469]

Проблема разграничения законодательных полномочий СНК и ВЦИК обсуждалась в то время и в научных кругах. Так, В.Н. Дурденевский в 1922 г. опубликовал статью, в которой делал вывод, что «Президиум ВЦИК должен заменить СНК, народные комиссариаты должны стать отделами ВЦИК в действительности, параллелизмы и бюрократическая путаница должны исчезнуть. Население склонно видеть в Рабоче-Крестьянском правительстве две части, причем «комиссары» считаются частью рабочей, а Президиум, «всероссийский староста», - частью крестьянской. Если принять во внимание функции Президиума по подготовке сессионной деятельности и законодательных работ ВЦИК, по руководству постоянными комиссиями ВЦИК, то необходимо будет признать, что этот орган является политическим постоянным центром страны, ее, в собственном смысле, правительством. Президиум ВЦИК есть рабоче-крестьянское правительство республики, Совнарком был им и становится рабоче-крестьянским кабинетом, управляющим делами».[470] Точка зрения на СНК Дурденевского, таким образом, совпадала с предложением Осинского о превращении СНК в «кабинет», оперативно управляющий страной. Итак, изучение стенограммы XI партийного съезда позволяет утверждать, что оппонентами В.И. Ленина в 1922 году были Осинский и Преображенский.

Из стенограмм пленарных заседаний ВЦИК IX созыва видно, что в 1922 г. проводилась гигантская работа по кодификации советского законодательства. В конце 1920 г. в НКЮ вновь создается отдел законодательных предположений и кодификации. Наркомюст РСФСР предвидел, что в существующих условиях он не сможет в одиночку справиться с задачей кодификации. Поэтому было решено привлечь к подготовке кодексов и другие компетентные ведомства. 2 ноября 1921 г. коллегия Наркомюста по докладу Курского по-

---

[469] См.: Гимпельсон Е.Г. Формирование Советской политической системы. М. 1995; Шишкин В.А. Власть. Политика. Экономика. Послереволюционная Россия (1917-1928 г. г.). Спб., 1997.

[470] Дурденевский В. Совет Народных Комиссаров // Советское право. 1922. № 1. С. 60, 61.

становила внести в СНК «проект постановления о предварительной разработке кодексов законов в народных комиссариатах при участии представителя НКЮ с тем, чтобы для окончательной обработки вносились в НКЮ и после рассмотрения коллегией НКЮ передавались на утверждение СНК и ВЦИК».[471]

Директивой для развертывания кодификационной работы явилась резолюция XI конференции РКП(б) об очередных задачах партии в связи с восстановлением хозяйства. Эту партийную директиву облек в форму правового акта IX Всероссийский съезд Советов, повторивший ее основные положения в своем постановлении о предварительных итогах новой экономической политики. «Хотя в решениях партийной конференции и съезда Советов не говорилось прямо о необходимости создания кодексов. Кодификационные работы должны были занимать важное место в системе мероприятий по укреплению законности».[472]

О том, что после IX съезда Советов предполагалось провести масштабные законодательные работы, свидетельствует и резолюция съезда о советском строительстве, принятая по докладу Сапронова. В резолюции устанавливался единообразный срок для всех съездов Советов, было решено созывать сессии ВЦИК не через каждые два месяца, а на более продолжительные сроки, чтобы на этих сессиях подробнее обсуждать вопросы, которые будут рассматриваться, а для подготовки этих вопросов постановили создать специальные комиссии.

Итак, одним из важнейших моментов в истории законотворчества в советском государстве являются кодификационные работы 1922 г. Как справедливо замечал О.И. Чистяков, «1922-1923 г. г. в историю кодификации вошли как годы массовой разработки и принятия кодексов РСФСР. За полтора года было разработано и принято больше кодексов, чем за все предыдущее и последующее время существования республики».[473]

О масштабах работ можно судить, например, по сводке комиссий III сессии ВЦИК IX созыва, сохранившейся в ГАРФ. В ходе III сессии были образованы и вели подготовительные работы к пленумам сессии следующие 7 комиссий. 1) Земельная комиссия: а) по вопросу о трудовом землепользовании; б) по кодексу земельных законов; в) по вопросу о земельных судах. 2) Об основных имущественных правах. 3) Юридическая – по вопросам: а) о прокуратуре; б) об адвокатуре и в) об уголовно-процессуальном кодексе. 4) Комиссия по уголовному

---

[471] ГАРФ. Ф. 353. Оп. 4. Д.1. Л. 51.
[472] Чистяков О.И. Организация кодификационных работ в первые годы Советской власти (1917-1923 г. г.) // Олег Иванович Чистяков. Избранные труды. М., 2008. С. 265.
[473] Чистяков О.И. Указ. соч. С. 264.

кодексу. 5) Комиссия по вопросам НКФ: а) о денежном подворном налоге; б) о расширении прав НКФ. 6) Комиссия по вопросу об Облэкосо. 7) Коммунальная комиссия.[474]

В этой сводке также приведены состав и количество заседаний комиссий. «Земельная комиссия состояла из 13 назначенных членов плюс члены по добровольной записи. Максимальное число членов на заседаниях земкомиссии – 48, минимальное – 25. Во главе комиссии стоял Президиум из 4 лиц: Смидович, Осинский, Месяцев и Рудин. Комиссия провела 5 заседаний: 13 апреля, на которой присутствовало 43 человека, 14 мая -39 человек, 16 мая – 48 человек, 18 мая – 36 человек, 21 мая – 25 человек.

Комиссия об основных имущественных правах. Состояла из 10 членов по назначению, плюс члены – добровольцы. Комиссия имела 2 заседания: 15 мая (до 50 чел), 16 мая – 29 членов. Председатель – Курский.

Юридическая комиссия. 12 членов. Председатель – Бранденбургский.

Комиссия по уголовному кодексу. 14 членов. Председатель – Курский.

Комиссия по вопросам НКФ. 14 товарищей. Председатель – Альский.

Комиссия по вопросу облэкосо. Состояла из 33 членов. Председатель – Сокольников.

Коммунальная комиссия – 14 членов. Председатель – Белобородов.

Помимо вышеприведенных 7 комиссий, избранных Президиумом ВЦИК во время III сессии, в ходе ее работали еще следующие комиссии. 1. Комиссия Президиума ВЦИК по руководству работами III сессии в составе 7 товарищей: Калинин, Енукидзе, Рыков, Цюрупа и пр. 2. Комиссия ЦК партии по руководству работами III сессии – под председательством Каменева. 3. Комиссия фракции III сессии по продналогу. Комиссия состояла из 7 членов с решающим голосом и из членов с совещательными голосами. 4. Паритетная комиссия по поправкам НКЗ о натурналоге.

Кроме комиссий в ходе III сессии работала фракция III сессии, которая имела 4 пленарных заседания».[475]

В результате столь интенсивных законодательных работ в 1922 году в РСФСР были приняты следующие кодексы: Уголовный кодекс, Кодекс законов о труде, Земельный кодекс, Гражданский кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс и Лесной кодекс. В настоящей работе не ставилось задачи рассмотреть разработку всех кодексов РСФСР, принятых в 1922 г. Этого не позволяют сделать рамки работы. Тем более что история разработки и

[474] ГАРФ. Ф. 1235, Оп. 24. Д. 7 Л. 1.
[475] Там же. Л. 2-3.

принятия отдельных кодексов в 1922 г. является достаточно хорошо изученной в истории отечественного права.[476] Например, об истории создания Гражданского кодекса РСФСР можно узнать из монографии Т.Е. Новицкой.[477] Разработка первого Уголовного кодекса РСФСР рассматривается в работах Г.В. Швекова и О.Ф. Шишова.[478] Однако совершенно обойти вопросы кодификации, о том, как она проводилась, все же нельзя, поэтому в качестве примеров были избраны истории создания, обсуждения и принятия кодексов материального права, за исключением Лесного кодекса. Такой подход вполне оправдан, так как именно нормы материального права, прежде всего, испытали влияние революционных изменений, происходивших в то время в Советской России. Кроме того, вопросы становления и развития отечественного процессуального права являются хорошо изученными в науке: о судоустройстве и судопроизводстве, об органах внесудебной репрессии имеется обширная литература.[479]

Порядок законодательной деятельности при создании кодексов в 1921-1922 г. г. был примерно одинаков. Постараемся описать механизм законотворчества при проведении кодификации в 1921-1922 г. г. на примерах создания и принятия Уголовного, Трудового, Земельного и Гражданского кодексов РСФСР.

---

[476] Развитие кодификации советского законодательства. М., 1968.

[477] Новицкая Т.Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. См. также: Новицкая Т.Е. Кодификация гражданского права в Советской России. 1920-1922 г. г. М., 1989.

[478] См.: Швеков Г.В. Первый советский Уголовный кодекс. М., 1970; Шишов О.Ф. Становление и развитие науки уголовного права в СССР. Вып.1. М., 1981.

[479] См. напр.: Алакпаров К.А. Становление отечественного суда и формирование принципов судопроизводства в 1917-1936 г. г. Дис. … канд. юрид. наук., 2005; Берман Я.А. Очерки по истории судопроизводства РСФСР. М., 1923; Голунский С.А. История суда и уголовного процесса. М., 1938; Голяков И.П. Советский суд. К 30-летию правосудия в СССР. - М., 1947; Гусев Л.Н. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры. 1917-1954. М., 1955; Иванов В.Н. Пути развития советской судебной системы//Ученые записки МГУ. Серия юридических наук. - Выпуск 2. М., 1949; Клейман А.Ф. В.И. Ленин о законности, суде и прокуратуре. - М., 1961; Кожевников В.М. История советского суда. М., 1948; Комиссаров К.И. основы организации советского суда. М., 1963; Кривоногов В.В. Формирование социалистических принципов советского судопроизводства (1917 -1926 г. г.). – Дис. ... канд. юрид. наук. - Свердловск, 1971; Курицын В.М. Переход к нэпу и революционная законность. М., 1972; Крыленко Н.В. Судоустройство РСФСР. Лекции по теории и истории судоустройства. - М., 1924; Курский Д.И. Избранные статьи и речи. - М, 1958; Лёзов И.Л. Советский суд в 1917-1940 г. г. – Дис. ... канд. юрид. наук.- М., 1998; Мишулин П.Г. Очерки по истории советского уголовного права. М, 1954; Олейник И.И. Организационно-правовые основы становления и развития органов управления юстицией в РСФСР (1917-1936 г. г.) Дис. … д-ра юрид. наук. Владимир, 2006; Полянский Н. Советское законодательство о судоустройстве в его основных моментах (общие судебные учреждения)// Право и жизнь. 1927. № 8-10; Портнов В.П., Славин М.М. Становление правосудия Советской России (1917-1922 г. г.) М., 1990; Рассказов Л.П. ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД в механизме формирования и функционирования политической системы советского общества (1917-1941). Дис. … д-ра юрид. наук. СПБ., 1995; Романовская В.Б. Репрессивные органы и общественное правосознание в России в XX в. Дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 1997; Смыкалин А.С. Судебная реформа // Российская юстиция. 2002. № 4; Соколова Н.В. Этапы становления процессуального права России с 1917 по настоящее время. Дис. … канд. юрид. наук. Самара, 2007; Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1958; Тарасенко Г.Ф. Вопросы организации и деятельности советских судов. - М., 1958; Титов Ю.П. Создание ВЧК, ее правовое положение и деятельность. М., 1981; Чердаков О.И. Формирование правоохранительной системы Советского государства. 1917-1936: историко-правовое исследование. Дис. … д-ра юрид. наук. Саратов, 2002; Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. - М, 1951.

Началом законотворческого процесса являлась законодательная инициатива. Как показывает анализ документов, с инициативой о необходимости создания того или иного кодекса в Советской России в изучаемый период выступала общественность, в случае с Уголовным кодексом 1922 г. – юридическая общественность. УК РСФСР явился первым советским кодексом, созданным в период перехода от «военного коммунизма» к новой экономической политике. В 1918-1919 г. г. вопрос об Уголовном кодексе большевиками еще не ставился, считалось, что его создание преждевременно. Член коллегии НКЮ РСФСР М.Ю. Козловский в 1918 г. объяснял, что «конкретизировать эту работу, установить наперед детальный план мер борьбы с преступлением, сводить их в кодекс сейчас – значило бы измышлять более или менее утопическую систему». Исходя из такого понимания ситуации, он приходил к выводу, что «так называемая кодификация уголовного права во время социальной революции – напрасный труд, что задача власти в этой правовой области сводится, главным образом, к руководству, к инструктированию масс».[480] Поэтому в 1919 г. Наркомат юстиции РСФСР издал «Руководящие начала по уголовному праву». Однако отсутствие уголовного кодекса и пробелы в законодательстве отрицательно влияли на уголовную политику, часто порождали судебные ошибки. Пробелы в законодательстве отчасти восполнялись изданием декретов СНК РСФСР по отдельным видам преступлений. Например, 5 мая 1921 г. был издан декрет СНК «Об ограничении прав по судебным приговорам», где впервые в советском законодательстве упоминалась кража, 9 мая 1921 г. – декрет СНК «О трудовом дезертирстве», 16 августа 1921 г. – декрет СНК «О борьбе со взяточничеством», 24 ноября 1921 г. – декрет СНК «О наказаниях за ложные доносы», а 8 декабря 1921 г. – декрет СНК «О борьбе с контрабандой».

В 1920 г. на III Всероссийском съезде деятелей советской юстиции была признана необходимость кодификации норм уголовного права, правда, речь шла о законе без четко установленных санкций, лишь о руководстве или инструкции для деятельности судей на местах. М.Ю. Козловский, выступавший на этом съезде с докладом о проекте уголовного закона, доказывал его необходимость следующим образом: «Мы исходили из того положения, что если мы существовали до сих пор без кодекса, то не потому, что были противниками кодекса, а потому, что не было возможности создать его, и никто не сомневался в необходимости его создания. В интересах централизации власти мы должны кодекс издать. Центр дол-

[480] Козловский М. Пролетарская революция и уголовное право // Пролетарская революция и право. 1918. № 1. С. 22-23.

жен быть тем местом, откуда расходятся все руководящие предложения и т.д., иначе нет государства. Иначе это не государство, а кочевая орда».[481] В прениях деятели юстиции обсуждали вопросы о правомерности ограничения судейского усмотрения и отказ от революционного правосознания как источника права. Вопрос о необходимости издания кодекса разделил выступавших в прениях на две группы: на тех, кто поддерживал создание уголовного кодекса, и на тех, кто считал, что создание кодекса преждевременно. Н.В. Крыленко создание кодекса поддержал, но выступил против точного определения карательных санкций.[482]

Начало законопроектных работ в сфере регулирования земельных отношений, в том числе и начало разработки Земельного кодекса, было также инициировано обсуждением этой проблемы общественностью. Как писал один из главных разработчиков земельных законов 1922 г. П.А. Месяцев: «Началом дискуссии послужили тезисы о земельной и землеустроительной политике, опубликованные в начале октября 1921 г. в газете «Беднота» и «Сельскохозяйственная Жизнь», в которых вопрос об изменении земельной политики ставился в очень осторожной форме и предполагался постепенный ее ход развития. Эта дискуссия, которая не прекращалась вплоть до издания Земельного кодекса, дала богатейший материал, позволивший сделать ясную и определенную постановку всего земельного вопроса в целом».[483] В декабре вопрос был поставлен сначала на обсуждение Всероссийского земельного съезда, затем Всероссийской конференции РКП(б) и, наконец, IX Всероссийского съезда Советов, который утвердил основы новой земельной политики. В постановлении IX Всероссийского съезда Советов о мерах по восстановлению крестьянского сельского хозяйства по земельному вопросу были приняты следующие положения: 1) закреплено право свободного избрания каждым земельным обществом любой формы землепользования; 2) установлено право свободного выхода из общества с землей любому члену или группе в период общих земельных переделов, а в промежутках между переделами право выхода предоставлялось меньшинству членов общины, размер которого должен был быть установлен ВЦИК; 3) для обеспечения за хозяйствами наибольшей устойчивости устанавливалось, что переделы проводятся лишь по истечении сроков, указанных в декретах СНК от 30 апреля 1920 г. и 27 мая 1920 г.; ослабленным хозяйствам предоставлялось право сдачи земли в аренду, временной краткосрочной переуступки прав на землепользование. В этом же постановлении указывалось, что ВЦИК обязывался в двухмесячный срок издать соответствующие нормативные ак-

[481] Материалы Народного комиссариата юстиции РСФСР. Вып. XI-XII. Пб., 1921. С. 73, 80.
[482] Там же. С. 75-79.
[483] Месяцев П.А. Аграрная политика в России. М., 1924. С. 145.

ты, разработка которых возлагалась на Наркомат земледелия РСФСР. Кроме того, на НКЗ возлагалась обязанность «срочно пересмотреть действующее земельное законодательство с соблюдением установленных выше начал, в целях полного согласования его с основами новой экономической политики и превращения его в стройный, ясный, доступный пониманию каждого земледельца свод законов о земле, с последующим представлением не позднее времени начала весенних полевых работ на утверждение ВЦИК».[484]

Этапом кодификационных работ была разработка проектов кодексов в соответствующих наркоматах и в специальных ведомственных комиссиях. Так, основная работа по созданию проекта Уголовного кодекса была проделана НКЮ РСФСР в 1921 году. К началу 1922 г. проект кодекса был готов. Как следует из протокола заседания коллегии НКЮ № 329 от 6 февраля 1922 г., на заседании присутствовали: Д.И. Курский, П.А. Красиков, Н.А. Черлюнчакевич, В.И. Яхонтов, Я.Н. Бранденбургский и Л.А. Саврасов. Коллегией был рассмотрен вопрос об окончательном редактировании Уголовного кодекса, что было поручено сделать комиссии в составе Черлюнчакевича, Крыленко и Саврасова. Срок исполнения был назначен до 9 февраля, после чего комиссия обязывалась разослать проект всем членам коллегии, и при отсутствии с их стороны поправок, до 11 февраля Курский должен был внести проект кодекса в Совнарком.[485]

Похожий порядок разработки проекта был и при создании Кодекса законов о труде. Первоначальный проект КЗоТ был разработан в мае 1922 г. комиссией, состоявшей из представителей заинтересованных ведомств – Народного комиссариата труда, НКЮ и ВСНХ, а также представителей ВЦСПС; проект этот был разослан на заключение ведомств и членов ВЦИК и подвергнут обсуждению на специальных совещаниях в центральных комитетах крупнейших профессиональных союзов. В августе была образована новая межведомственная комиссия для согласования проекта с полученными заключениями и установления его текста. В этой новой редакции проект был вновь разослан всем членам ВЦИК до открытия сессии. Одновременно проект был внесен на утверждение СНК, который для его рассмотрения также сформировал комиссию.[486] Таким образом, при разработке проекта КЗоТ были созданы две редакции. Во вторую (августовскую) редакцию был внесен ряд существенных изменений, продиктованных необходимостью учитывать интересы работода-

---

[484] Сборник материалов для обсуждения вопроса на III сессии ВЦИК (созыва IX Всероссийского Съезда советов). Под ред. П.А. Месяцева. М., 1922. С. 39.
[485] См. ГАРФ. Ф. 353. Оп. 6. Д. 66. Л. 11.
[486] См.: Развитие кодификации советского законодательства. Отв. ред. С.Н. Братусь. М.,1968.

телей в большей мере, чем это делалось раньше. Так, по первому, майскому проекту, если наниматель отказывался от заключения договора с трудящимся, вследствие обнаружившейся при испытании непригодности его, то такой отказ мог быть обжалован, по новому проекту наниматель нежелательных ему работников принимать не был обязан; согласно первой редакции наниматель обязывался сохранять место за заболевшим работником в течение четырех месяцев, во второй редакции этот срок был сокращен до двух месяцев; при расторжении договора вследствие грубого нарушения нанимателем законов о труде, трудящийся по майскому проекту имел право на выходное пособие в размере месячного вознаграждения, во второй редакции пособие сокращено до двухнедельного заработка; проект первой редакции устанавливал безусловное право трудящегося на праздничный отдых, вторая редакция предусматривала допустимость изъятий из этого положения; вторая редакция сокращала срок ежегодного отпуска с одного месяца до 3 недель, условием получения отпуска поставлен минимальный срок службы у данного нанимателя, не допускался более зачет времени, проработанного у другого работодателя.

Разработка проекта Гражданского кодекса была поручена Наркомату юстиции. Организатором работ был А.Г. Гойхбарг – член коллегии Наркомюста и исполняющий обязанности председателя Малого СНК. По его инициативе была создана Межведомственная комиссия при отделе законодательных предположений НКЮ.[487] О работе этой комиссии можно подробно узнать из статьи Т.Е. Новицкой «Неизвестные страницы истории создания Гражданского кодекса РСФСР 1922 г.»[488], а также из монографии этого же автора, посвященной Гражданскому кодексу 1922 г. Она пишет, что «с позиций юристов старой школы, гражданское право буржуазного государства и гражданское право социалистического государства мало чем различаются. Отношение к гражданскому праву как частному, а не как публичному, ошибка, о которой неоднократно предупреждал Д.И. Курского в своих письмах В.И. Ленин, и явилась причиной неудачи Межведомственной комиссии».[489] Представляет интерес выяснение того, насколько весомым оказался вклад вышеупомянутой Межведомственной комиссии в создание закона. Т.Е. Новицкая пишет, что «Общую часть ГК,

[487] К работе этой комиссии были привлечены многие известные юристы – представитель Комвнуторга В.Ю. Вольф, с 21 августа работали представители НКВИ – Болдырев и Дементьев, Т.П. Ефименко (представитель Украины), Е.А. Колотухин (ВЦСПС), Я.В. Левинсон (ВСНХ), с 7 августа М.С. Венецианов, Г.Ш. Марков (НКЮ), М.А. Мебель (Центросоюз), с 16 августа А.М. Долматовский, Полирцев (Госбанк), с 9 августа Г.Н. Литвак, И.С. Урысон (НКЮ), И.Э. Шаш (НКФ). Председательствовал В.А. Краснокутский (НКЮ). Комиссия состояла в основном из юристов старой школы. См.: Раевич С.И. Гражданский кодекс (история)// Энциклопедия государства и права. Т.1. Ст. 705. М., 1925.

[488] См.: Сов. гос. и пр. 1990. № 10.

[489] Новицкая Т.Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. С. 43.

разработанную Межведомственным совещанием и состоявшую из 13-ти статей, в целом коллегия НКЮ одобрила». Далее автор пишет: «Центральное место в проекте занимал раздел «Вещное право». Серьезной правке в Коллегии НКЮ подверглись статьи о собственности. Восемь статей проекта из 20 было исключено, две подверглись существенному редактированию, т.е. 50% статей не удовлетворяли требованиям НКЮ».[490] Из приведенных сведений можно сделать вывод, что при работе над ГК РСФСР за основу был взят проект, составленный Межведомственной комиссией, а коллегия НКЮ вносила в него свои поправки и изменения. То есть можно считать, что доля положений, которые создали юристы старой школы и утвердил Наркомат юстиции, была довольно значительной.

Проект Межведомственной комиссии подвергся критике в коллегии НКЮ и на IV сессии ВЦИК, где выступил Гойхбарг. Существенным недостатком проекта была признана слабо выраженная классовая направленность. Для устранения недостатков проекта Межведомственной комиссии, переработанного коллегией НКЮ РСФСР, и придания этому проекту иной направленности была создана комиссия НКЮ, в которую вошли два человека – А.Г. Гойхбарг и Н.И. Бернштейн. Работа этой комиссии началась в конце августа и велась в сентябре 1922 г. Гойхбарг постарался придать проекту кодекса характер, отвечающий требованиям социалистического строя. Для решения этой сложнейшей задачи требовалось обладать развитым революционным правосознанием. Как отмечает Т.Е. Новицкая, «Ленин требовал, чтобы в данном случае помощником законодателя была не теория русского дореволюционного гражданского права, а революционное правосознание».[491] Из письма Ленина Курскому от 20 февраля 1922 г. видно, что больше всего беспокоило вождя большевиков: «Не перенимать старое, буржуазное понятие о гражданском праве, а создавать новое. Мы ничего частного не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное. Мы допускаем капитализм только государственный».[492] Таким образом, в период разработки Гражданского кодекса главная задача ставилась так: допустить как можно меньше в советское право так называемые буржуазные частноправовые институты.

Из истории создания Земельного кодекса РСФСР известно, что проект ЗК разрабатывался Наркоматом земледелия, и ведущую роль при этом играл П.А. Месяцев.

---

[490] Новицкая Т.Е. Неизвестные страницы истории создания Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. // Сов. гос. и пр. 1990. № 10. С. 121.
[491] Новицкая Т.Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. С. 42.
[492] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.44. С. 399.

Из выше приведенных сведений видно, что проекты кодексов разрабатывались соответствующими наркоматами. Наиболее заметную роль среди наркоматов при создании проектов советских кодексов в 1921-1922 г. г. играл Наркомат юстиции РСФСР, без участия его представителей не обходилось создание ни одного кодекса. При изучении законопроектных работ наркоматов обращает на себя внимание скорость, с которой проекты разрабатывались. Сроки работ по подготовке проектов кодексов, исчислявшиеся месяцами, действительно впечатляют.

Еще одним этапом в разработке проектов кодексов можно считать обсуждение проектов кодексов общественностью. Так, разработанный НКЮ проект УК РСФСР обсуждался на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в январе 1922 года. Доклад по проекту был сделан Черлюнчакевичем, который затронул такие вопросы, как основания уголовной ответственности, проблема аналогии, условное осуждение, система наказаний, деление преступлений на две категории – на преступления, направленные против тех пережитков дореволюционного строя, сохранение которых вызывается переходным временем, и преступления, непосредственно направленные против порядка управления и общественных отношений, установленных Советской властью.[493] Докладчик особо подчеркнул, что положения уголовного закона не были заимствованы из каких-либо других кодексов, а являлись творчеством комиссии НКЮ.

Следующим важным этапом законодательного процесса при проведении кодификационных работ периода нэпа было обсуждение и утверждение кодексов в СНК РСФСР.

В феврале 1922 года проект УК РСФСР был внесен на рассмотрение Малого Совнаркома, где в проект были внесены поправки, среди которых – отказ от материального определения преступления в пользу формального и отказ от аналогии. Однако эти поправки были во ВЦИК отклонены.[494]

Третья редакция КЗоТ 1922 г. была произведена комиссией СНК РСФСР. В проект внесены некоторые изменения, например, было введено правило, что работник, расторгающий договор, должен поставить об этом в известность работодателя за 7 дней.[495] Составители проекта в объяснительной записке к кодексу указали, что проект КЗоТ не является исчерпывающим «уложением» и не охватывает всех деталей законодательства о труде. «Он так же, как и другие кодексы, изданные Советской властью, дает только общие принципи-

---

[493] См.: Материалы Народного комиссариата юстиции РСФСР. Вып. XVI-XVII. М., 1922.
[494] См.: Швеков Г.В. Первый советский Уголовный кодекс. М., 1970. С. 146-147.
[495] См. Варшавский К.М. Трудовой договор по Кодексу законов о труде 1922 г. Пб., 1923. С. 18, 19.

альные положения, в развитие и дополнение которых будут издаваться специальные постановления законодательных органов и органа регулирования – НКТ; наряду с Кодексом сохраняют свою силу и те уже существующие законоположения, которые не расходятся с принципами кодекса. Недопустимо лишь отступление от этих последних или отмена тех или иных положений, каковая может быть произведена только в том же порядке, в каком издан сам Кодекс».[496]

Подготовленный комиссией НКЮ под руководством А.Г. Гойхбарга проект ГК также был направлен на рассмотрение Совнаркома. 26 сентября 1922 г. была образована комиссия СНК для рассмотрения проекта ГК РСФСР. 10 октября 1922 г. на заседании СНК было решено отложить окончательное утверждение Гражданского кодекса до следующей сессии ВЦИК.[497] Однако 24 октября Совнарком решил не откладывать принятие Гражданского кодекса. История рассмотрения проекта ГК Совнаркомом подробно изложена в монографии Т.Е. Новицкой, поэтому нет необходимости это повторять. Пожалуй, можно только дополнить эти сведения незначительной деталью. Т.Е. Новицкая восстановила окончание постановления СНК от 24 октября 1922 г. по вопросу о ГК со слов Стучки, так как в протоколе, хранящемся в деле 2а описи 6 фонда Совнаркома в Государственном архиве РФ, этот отрывок текста отсутствует, зато в деле 19 описи 23 этого же фонда протокол от 24 октября 1922 г. сохранился полностью. В п.3 постановления дается следующая формулировка: «Обязать от имени сессии ВЦИКа все наркоматы, ВСНХ, ВЦСПС, Совнарсуды, ЭКОСО, университеты, юридические общества и биржевые комитеты представить названной комиссии не позднее 1 января 1924 г. свои замечания относительно утвержденного гражданского кодекса и свои соображения о тех изменениях, которые желательно в него внести».[498] Согласно п. 4 в комиссию ВЦИК по рассмотрению Гражданского кодекса был включен А.М. Лежава.[499]

Заключительным и важнейшим этапом при принятии кодексов было утверждение их во ВЦИК. Этот этап распадается на следующие стадии: обсуждение проектов кодексов во ВЦИК; доработка проекта в комиссиях ВЦИК; утверждение кодексов во ВЦИК; окончательное редактирование их в Президиуме ВЦИК. Этот этап является непосредственным предметом настоящего исследования, поэтому его стоит рассмотреть более подробно. В нашем рас-

---

[496] Цит. по: Развитие кодификации советского законодательства. Отв. ред. С.Н. Братусь. М.,1968. С. 86.
[497] См.: ГАРФ. Ф. 130. Оп. 6. Д. 2а, Л. 93.
[498] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 23. Д. 19. Л. 156 об.
[499] См.: там же. Л. 156 об.

поряжении имеются материалы об обсуждении и принятии трех кодексов: КЗоТ, Земельного и Гражданского кодексов. Этот материал позволяет воссоздать в какой-то мере, как происходило утверждение кодексов во ВЦИК – высшем представительном органе Советской России.

Проект КЗоТ, утвержденный СНК, обсуждался на заседании IV сессии ВЦИК IX созыва 23 октября 1922 г. Проект кодекса был представлен наркомом труда В.В. Шмидтом. Он обратил внимание присутствующих на следующие его важнейшие моменты. «В начале 1922 г., примерно в марте месяце мы уже имели ряд законов, которые фактически отменяли трудовую повинность и взамен ее вводили наем рабочих и служащих по добровольному с ними соглашению. Практика профсоюзов по заключению коллективных договоров показала нам, что это есть наилучший способ разрешения вопросов, связанных с условиями труда. СНК 18 июля были изданы декреты о примирительных камерах и третейских судах. При пересмотре закона о труде, мы в первую очередь пересмотрели ту главу, которая говорит о трудовой повинности. КЗоТ 1918 г. был максимумом и в отношении условий труда, и отношении заработной платы. Новый проект исходит из других положений. Должен быть установлен минимум государственных гарантий, ниже которых не могут опускаться ни условия труда, ни заработная плата».[500] В законе закреплялось право предпринимателя расторгать трудовой договор в любое время. В статье 48 установлены основания расторжения договора по инициативе нанимателя: в случае непригодности работника, за непосещение предприятия в определенный срок, в случае ликвидации или частичного закрытия предприятия. В заключение своего выступления Шмидт высказал пожелание, что КЗоТ должен изменяться только ВЦИК, другие же органы, в том числе СНК, НКТ и законодательные органы федеративных республик, не могут вносить изменения в трудовой закон.

КЗоТ 1922 г. существенно отличался от первого трудового кодекса советского государства 1918 г., поэтому сторонники «военного коммунизма» и в первую очередь Ю. Ларин выступили с критикой нового закона. Назвав КЗоТ «одним из наиболее важных и основных законов, которые мы когда-либо обсуждали», Ларин перечислил те его недостатки, которые появились в тексте по сравнению с майской редакцией. Он считал их недостатками, так как эти изменения умаляли правовую защиту работников. Например, он обращал внимание на следующие изменения, внесенные в октябрьский проект по сравнению с майским: в первоначальном варианте рабочий имел право отказаться от работы, если ему не платят жалованье вовремя, в октябрьском проекте рабочий имеет право отказаться от работы только в

[500] IV сессия ВЦИК IX созыва // Бюллетень № 1. С. 2, 3, 4, 5, 6.

том случае, если жалованье ему не платят по вине нанимателя, отменено освобождение от трудовой повинности жен рабочих, имеющих детей до 8 лет без найма прислуги, отменена плата за проезд членов семьи работника при переводе на другое место работы.

Рязанов, выступивший в прениях вслед за Лариным, отметил чересчур большую приверженность Ларина актам, проведенным при его содействии, однако он полагал, что «считаясь с новыми требованиями, не следует отказываться от целого ряда пунктов в нашем прежнем законодательстве, которые являются вполне бесспорными».[501] Он говорил, что не понимает, почему членов комиссии по разработке проекта КЗоТ обуял страх перед трудовой повинностью.

В защиту нововведений кодекса выступил председатель ВЦСПС Томский. По его мнению, кодекс 1918 г. – это не полноценный закон, а декларация о труде. В то время как проект трудового кодекса 1922 г. учитывает объективные реалии Советской России.

На втором вечернем заседании IV сессии ВЦИК IX созыва, с ответным словом выступил Шмидт, сказав, что «мы считали необходимым издание такого декрета, который создал бы устойчивое положение в вопросах о труде».[502] Сессией была избрана комиссия ВЦИК для редактирования и доработки представленного проекта КЗоТ, в которую вошли: Шмидт, Томский, Андреев, Лепсе, Шварц, Шефлер, Судаков, Ларин, Калинин, Сокольников, Бранденбургский, Гольцман.[503]

Данные о работе этой комиссии сохранились в архиве. В справке комиссии содержатся следующие сведения: «Всего 72 товарища. Из них 28% профессионалистов, 62% членов ВЦИК, 4% представителей ЦК РКСМ и 6% представителей ведомств. Всего состоялось 2 заседания (24 и 25 октября) на рассмотрение Кодекса было потрачено 7 часов. Основная группа составляла 29% общего количества присутствующих, остальные были переменчивым элементом, т.е. были на 1-м заседании, другие лишь пришли на 2-е заседание, таким образом, проект кодекса рассматривался последними лишь частично. Всего было внесено 150 поправок, из них утверждены комиссией 48 поправок, отклоненных осталось 102 поправки. По ходатайству некоторых товарищей отклоненные поправки были внесены в Политбюро, а затем приняты уже в Политбюро. Всего таких разногласий возникло по 4

[501] Там же. С. 12.
[502] Там же. С. 21.
[503] Там же. С. 22.

статьям».[504] Комиссией было подчеркнуто, что разделы о коллективном договоре и о трудовом договоре являются новыми в проекте, вызванными новой экономической политикой.

В материалах комиссии отразилась информация о наиболее существенных разногласиях, возникших в комиссии, так что потребовалось обращение в Политбюро. Так, комиссия пересмотрела положение о сроке предупреждения работодателя при увольнении работника, приняв эту статью в следующей редакции: «Когда договор заключен на неопределенный срок нанявшийся может требовать его расторжения во всякое время, но обязан предупредить нанимателя при недельном расчете не менее, чем за 1 день, при 2 недельном или месячном расчете не менее, чем за 3 дня для рабочих, для служащих за 7 дней». Председатель ВСНХ Судаков настаивал, чтобы срок предупреждения при 2-недельном или месячном расчете был не меньше 7 дней. Комиссия Политбюро утвердила эту поправку. Эта статья в редакции Политбюро стала читаться так: «При 2-х недельном или месячном расчете срок предупреждения не менее, чем за 7 дней».[505]

В статье, в которой говорилось об основаниях увольнения работников по инициативе администрации, комиссия попыталась исключить слова: «а равно в случае сокращения работ в них». Судаков и Шмидт были против исключения. Комиссия Политбюро восстановила эти слова. В окончательной редакции эта норма стала иметь следующий вид: «в случае полной или частичной ликвидации предприятия, учреждения или хозяйства, а равно в случае сокращения работ в них».[506]

В комиссии также возник спор о компенсации в случае увольнения работника. Большинство комиссии постановило, что сверх двухнедельного предупреждения выдается двухнедельная компенсация. По протесту меньшинства вопрос рассматривался комиссией Политбюро, которая восстановила прежнюю редакцию, т.е. «наниматель обязан выплатить нанявшемуся выходное пособие в размере 2-х недельного заработка или предупредить за 2 недели вперед о предстоящем увольнении».[507]

При обсуждении вопроса о сроке ученичества, который по проекту СНК был установлен не свыше 3 лет, представители ЦК РКСМ настаивали на сроке не свыше 4 лет для наиболее высоких квалификаций. Вопрос рассматривался в комиссии Политбюро, где предложение комсомольской организации было утверждено.

---

[504] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 24. Д. 13. Л. 54.
[505] Там же. Л. 54.
[506] Там же. Л. 54.
[507] Там же. Л. 54 об.

Вышеприведенные примеры показывают, что мнение комиссии преодолевалось заинтересованными лицами обращением в Политбюро, который отменял поправки комиссии ВЦИК, вносимые в проект СНК. Однако так происходило не во всех случаях. Например, большинство комиссии приняло дополнительный пункт «в» к статье 161 в следующей редакции: «Администрация обязана доводить до сведения комитета в трехдневный срок о принятых рабочих и служащих, а равно извещать о предполагаемых увольнениях». Член президиума ВСНХ П.И. Судаков не был согласен с этой редакцией. Этот пункт был перенесен в комиссию Политбюро, которая не согласилась с протестом последнего и оставила этот пункт в той редакции, которую приняло большинство комиссии.[508]

Вопросами, которые также вызвали споры среди членов комиссии, были следующие: о порядке найма и увольнения, о порядке привлечения к трудовой повинности, о предельном возрасте работников, о правах профсоюзов, об органах разрешения трудовых конфликтов.

Рязанов предложил, как это было в майском проекте, после общей части постановить «Общее положение о трудовой повинности граждан РСФСР», поскольку он считал, что «нет надобности отказываться от основного положения Конституции, тем более, что мы сейчас фиксируем, что к трудовой повинности могут привлекаться специальным постановлением СНК». Однако Я.Н. Бранденбургский отметил: «Революционно по форме, но не по существу и содержанию. Было время, когда в основе нашей жизни лежала трудовая повинность, сейчас она остается лишь исключением и это здесь подчеркнуто. Не может же наряду с коллективными договорами и трудовыми договорами, в основе которых лежит добровольное соглашение двух сторон – нанимателя и нанимающего, существовать принудительное навязывание рабочего нанимателю».[509] Кроме того, в комиссии подчеркивалось, что в кодексе имеется ограничение о том, что наниматель несет ответственность за незакономерный отказ от приема направленной ему рабочей силы.

Неудовлетворенный принятым решением, Рязанов стал настаивать на том, что не только в исключительных случаях, в таких как борьба со стихийными бедствиями, или недостаток рабочей силы для выполнения важнейших государственных заданий, а вообще, граждане РСФСР могут привлекаться к исполнению трудовой повинности. Однако большинство комиссии согласилось с мнением Калинина, который сказал, что «мы боремся с чересчур большим злоупотреблением привлечения к трудовой повинности и, если мы перегибаем пал-

[508] См. Там же. Л. 54 об.
[509] Там же. Л. 55.

ку немного в другую сторону, вреда не будет. Исполкомы все-таки будут привлекать, и поэтому на ближайшее время надо оставить статью 11 как она гласит в проекте».[510]

Комиссия внесла изменения в норму проекта о предельном возрасте работников. В кодексе 1918 г. говорилось о трудовой повинности мужчин до 50 лет и женщин до 45. В представленном СНК проекте давались следующие возрастные границы: 40 лет для мужчин, и 35 – для женщин. По предложению Рязанова предельный возраст комиссией ВЦИК был увеличен до 45 для мужчин и до 40 для женщин. Кроме того, по предложению А.М. Калыгиной, комиссия постановила освободить от привлечения к трудовой повинности женщин, имеющих детей до 8-летнего возраста при отсутствии наемного лица, ухаживающего за ними.

Ларин и Рязанов, стремившиеся расширить объем прав рабочих, предлагали ввести положение о том, что коллективные договоры, заключенные в крупной промышленности, могут быть распространены на мелкую промышленность. Это предложение было отвергнуто.[511] Тогда Ларин попытался внести изменения в главу о профсоюзах. По его мнению, следовало внести в закон следующие права профсоюзов: право организовывать стачки, право участвовать в управлении биржами труда и инспекций труда. Председатель ВЦСПС Томский выступил против этих поправок, указывая, что «право стачек молчаливо признается законом: сегодня по инструкции ВЦСПС, завтра по инструкции ЦК. Кроме того, включить в Кодекс законов о труде то, что говорится в резолюции X съезда РКП о взаимоотношениях профсоюзов с хозяйственными органами – немыслимо, так как всех прав не перечислишь».[512] Комиссия согласилась с доводами Томского и предложения Ларина были отклонены.

Наконец, еще одним спорным вопросом в комиссии стал вопрос об органах разрешения трудовых конфликтов. Вместо дисциплинарных судов и административного порядка вводились примирительные камеры, третейские суды и особые сессии нарсудов. Особый спор поднялся в комиссии по вопросу о составе сессии нарсудов. В проекте говорилось, что она состоит из председателя – народного судьи, двух членов – одного представителя НКТ и одного от профорганизации. Бранденбургский отметил, что вместо сохранения системы единого суда, ее на каждом шагу ломают, и предложил следующую формулировку: «Председателя и двух заседателей, по особо составленному списку согласно инструкции НКЮ и

[510] Там же. Л. 55 об.
[511] Там же. Л. 56.
[512] Там же. Л. 56 об.

НКТ». Наркомтруда Шмидт стал возражать, говоря, что СНК постановил в этом случае сделать отступление, поэтому принятие предложения Бранденбургского внесет лишь путаницу. Шмидт настаивал на следующем решении этого вопроса: «Мы сохраняем существующий порядок в наших конфликтных комиссиях при НКТ; пока организуются суды, пройдет достаточно времени и в ближайшее время особые сессии не в состоянии будут справиться, и мы загромоздим их всякими мелочами».[513]

Итак, комиссия провела довольно детальное обсуждение проекта. Она сумела внести ряд изменений в проект, представленный СНК на утверждение ВЦИК. Главными оппонентами представленного проекта, как видно из материалов обсуждения, выступали Ларин и Рязанов, которые старались протолкнуть нормы, расширявшие права работников, а также восстановить положение о всеобщей трудовой повинности, но большинство комиссии их не поддержало и таким образом нововведения, связанные с новой экономической политикой получили отражение в КЗоТ 1922 г. Окончательное утверждение проекта КЗоТ Всероссийским Центральным Комитетом состоялось 30 октября 1922 г., когда происходило его постатейное обсуждение. Как видно из стенограммы сессии ВЦИК, все статьи были приняты без изменений. После этого проект был передан в Президиум ВЦИК для окончательного редактирования.[514]

Теперь рассмотрим обсуждение и принятие во ВЦИК земельного законодательства. Ранее уже указывалось, что IX Всероссийский съезд Советов поручил ВЦИК разработать законы о земле. Эта работа была начата во время III сессии ВЦИК IX созыва. В первый раз проект закона о трудовом землепользовании обсуждался на пленарном заседании ВЦИК 12 мая 1922 г. Доклад по этому вопросу делал П.А. Месяцев – член коллегии Наркомзема, который, как уже упоминалось, был одним из главных разработчиков этого законопроекта. Он изложил перед членами ВЦИК основные положения закона: «Мы исходили из основного положения – отмены частной собственности на землю, и признаем единственным распорядителем земли рабоче-крестьянское государство. В законопроекте вы не найдете слово «владение», ибо это слово обозначает собственность, а все трудовые земледельцы рассматриваются как пользователи земли, и слово «владение» заменяется там словом «пользование».[515] В прениях по докладу Месяцева приняли участие Ларин, Саид-Галиев, Воронцов, Осинский, Графов. Ларин внес предложение о сохранении за рабочими, выходцами из де-

[513] Там же. Л. 57.
[514] См.: IV сессия ВЦИК IX созыва // Бюллетень № 7. 1922. С. 2-6.
[515] III сессия ВЦИК 9 созыва. Бюллетень № 1. С. 6.

ревни, прав на землю в течение 15 лет после того, как они прекратили непосредственное самостоятельное участие в трудовом землепользовании. Саид-Галиев обратил внимание на интересы не удовлетворенных в достаточной степени крестьян национальных меньшинств. Воронцов и Осинский стали возражать против предложения Ларина. Воронцов говорил, что «деревня не дает земли рабочим, возвращающимся в деревню, но ведь в полном смысле слова у нас рабочих нет. Каждый рабочий у нас связан с деревней».[516] Осинский, выступая против предложения Ларина, заметил, что «соображения Ларина неосновательны, рабочий живет отхожим промыслом, а его семья продолжает жить двором. Если рабочий с семьей прекратил хозяйство – спрашивается, почему же он должен сохранить за собой землю? Ларин хочет в данном случае рабочих фактически превратить в землевладельцев».[517] Кроме того, он поднял вопрос о сходстве и различии между проводимой в Советской России аграрной реформой и Столыпинской реформой, сказав, что «я слышал от нескольких лиц о том, что весь этот декрет по существу является возвращением к столыпинской точке зрения. Весь вопрос заключается в том, что столыпинское законодательство вводило насильственным порядком одну только форму землевладения – единоличную, участковую. А этот декрет никакую форму не делает предпочтительной. Для того чтобы предоставить наибольшую свободу в проявлении своей инициативы крестьянству. Наша Россия в смысле форм землепользования представляет конгломерат таких образований, которые стоят на весьма различных ступенях аграрного развития».[518]

В конце обсуждения Президиум ВЦИК предложил избрать для дальнейшей работы над проектом закона о землепользовании комиссию в составе 13 человек: Месяцев, Осинский, Рудин, Фомин, Макаров, Саид-Галиев, Воронцов, Гойхбарг, Гаврилов, Бодров, Смидович, Мануильский, Графов. [519] В Государственном архиве РФ сохранилась справка о работе земельной комиссии. Законопроект рассматривался в двух чтениях, присутствовало свыше 40 человек, т.е. в обсуждениях принимали участие не только назначенные пленумом ВЦИК члены комиссии, но и другие члены ВЦИК. Земельная комиссия провела три заседания: 13, 14 и 16 мая 1922 г. Комиссия приняла следующие постановления по обсуждавшимся вопросам:

---

[516] Там же. С. 19.
[517] Там же. С. 21.
[518] Там же. С. 22.
[519] Приведенный состав земельной комиссии показывает, что в нее были включены и те товарищи, которые приняли активное участие в прениях по докладу Месяцева на пленарном заседании ВЦИК. Такая практика была в деятельности ВЦИК распространенной.

1. Признано необходимым твердо и определенно оговорить в соответствующих статьях проекта о том, что все права по трудовому землепользованию принадлежат одинаково гражданам мужского и женского пола без различий.

2. Отклонена поправка об установлении квалифицированного большинства членов земельного общества при разрешении вопросов об изменении порядка землепользования.

3. В текст проекта включена характеристика различных способов землепользования: общинного, участкового, товарищеского, смешанного. Отклонена поправка о разрешении выхода из общества только при условии перехода к интенсивным формам хозяйства на выделяемой земле.

5. Уточнено указание на необходимость соблюдать при выделах земель наибольшие обоюдные удобства по землепользованию для выходящих из общества и остающихся в нем (путем уничтожения чересполосицы, вклинивания земель, дальноземья и проч.)

6. Отклонена поправка о том, что количество дворов, имеющих право требовать обязательного выдела земель, во время между переделами было различно в зависимости от общего количества дворов в обществе и установлены единообразные нормы – 1/5 часть общего числа дворов, а при числе их, большем 250, не менее 50.

9. Включена новая статья, сохраняющая за хозяйствами, члены которых призваны для исполнения разного рода служб, землю призванных лиц, все время их службы, а за уходящими на заработки на два полных севооборота, с наделением. В случае возвращения после этого срока, из запасного фонда, а при отсутствии такового – из земель данного общества при ближайшей их разверстке.

10. Отклонена поправка о том, чтобы за рабочими, окончательно ликвидирующими свое хозяйство в обществе и выселившимися из него вместе со своими семьями, было сохранено в течение ряда лет (до 15) право по возвращении требовать от общества наделения землею вновь.

11. Включено постановление о том, чтобы Наркомземы и облземотделы автономных республик и областей предварительно согласовывали свои меры об установлении норм землепользования (разверсточные единицы) с Наркомземом РСФСР.

15. Отклонена поправка о допущении аренды столь больших площадей земли трудового пользования, чтобы на них можно было использовать не только трудовую силу хозяйства, но и весь имеющийся в запасе у арендатора инвентарь.

17. Добавлено разрешение применять наемный труд хозяйствам, которые не могут справиться с работами по состоянию своего инвентаря.

21. В целях единства земельной политики предварительное согласование мер по проведению названной политики и землеустройства, принимаемых в автономных единицах, с Наркомземом РСФСР и предложить пленуму сессии поручить Президиуму ВЦИК разработать порядок распространения принимаемых ВЦИК и Совнаркомом РСФСР законов на все части Советской Федерации и представить соответствующий законопроект на рассмотрение ближайшей сессии ВЦИК.

22. Настоящий закон, в отличие его от подробного земельного кодекса именовать основным законом о трудовом землепользовании.[520]

На III сессии ВЦИК IX созыва земельной комиссией, кроме закона о трудовом землепользовании, рассматривался проект Земельного кодекса. Заседания этой комиссии проходили 19 и 21 мая 1922 г. под председательством Смидовича.

19 мая в проект были внесены следующие изменения: слово «свод» заменено словом «кодекс», слова «трудовой народ» замены словами «рабочих и крестьян», слово «граждане» заменено словом «трудящиеся». Были разработаны следующие директивы для Президиума ВЦИК для переработки глав 2, 3, 4 раздела V: «В ведении земельных обществ остаются только земельные и земельно-хозяйственные дела. В деревнях с общинным порядком землепользование оставить руководящим органом земельного общества сельсовет. В деревнях и поселках с товарищескими и смешанным порядком землепользования: а) в деревнях и поселках, где не имеется своего сельсовета допустить правление земобществ; б) для отдельных земельных обществ (товариществ), выделяющихся в особую единицу из пределов единого сельского общества допустить правление земобществ и уполномоченных. Вопрос о предоставлении им общехозяйственной функции связать с составлением особого устава или введения поселкового управления».[521]

21 мая комиссия внесла еще ряд поправок и дополнений в проект Земельного кодекса. Статья 53 была утверждена в следующем виде: «Земельно-хозяйственными делами земельного общества ведают: общее собрание членов общества (сход) и уполномоченные по земельным делам. Кроме того, общество может учреждать и другие органы для управления названными делами».

---

[520] См. ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 24.Д. 6. Л. Л. 100, 100 об.
[521] Там же. Л. 102, 102, 105.

После статьи 53 комиссия вставила поправку, предложенную Осинским: «В обществах с общинным или участковым порядком землепользования, не выделяющихся из состава сельского общества в отдельные земельные общества и специальным уставом, особых уполномоченных по земельным делам не полагается, и дела эти состоят в ведении соответствующих сельсоветов и их органов».

В статье 29 была принята формулировка Рудина: «Землепользователи, имеющие запасы удобрения и вместе с тем умышленно уклоняющиеся (в ожидании земельных переделов) от удобрения состоящих в их пользовании участков земли, могут быть лишены этих земель по постановлению уездного земельного суда полностью или частично без замены их другими землями при переделе».

В конце заседания был рассмотрен вопрос о порядке дальнейшего рассмотрения кодекса. Было решено «обратиться в Президиум ВЦИК с тем, чтобы вопрос был поставлен на обсуждение настоящей сессии, вновь созвать заседание и устроить постатейное чтение. И с такой же просьбой обратиться в ЦК. Если названные учреждения сочтут невозможным поставить вопрос на настоящей сессии, то просить их санкционировать предложение от имени сессии в основе одобрить проект, поручить Президиуму ВЦИК в 2-х недельный срок согласовать его с соответствующими комиссариатами и разослать по местам».[522] Кроме того, комиссия находила необходимым, чтобы к следующей сессии был разработан вопрос о лесных и городских землях и о порядке использования государственных земель, и чтобы проекты по этим вопросам были разосланы по местам заблаговременно. Согласно стенограмме III сессии ВЦИК проект Земельного кодекса на пленарном заседании после рассмотрения в земельной комиссии не рассматривался. Таким образом, этот проект был отложен до IV сессии ВЦИК IX созыва.

На IV сессии ВЦИК IX созыва был заслушан доклад Месяцева о Земельном кодексе. Этот доклад вызвал оживленное обсуждение. Например, Гойхбарг говорил, что «сейчас заставлять хуторян и отрубников считаться членами общества, которое может их перекраивать, это означало бы зажать деревню в такие ненужные тиски». Смидович отмечал, что «весь этот кодекс законов носит специфический характер, слишком отражает крестьянские умонастроения. Кодекс отвлекается от производственной промышленной работы».[523] Ларин предлагал ввести для крестьян те же нормы труда, что и для рабочих по трудовому за-

[522] ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 24. Д. 6. Л. 110.
[523] IV сессия ВЦИК IX созыва. Бюллетень № 2. С. 9, 11.

кону и сетовал, что в очень сомнительные условия ставятся сельскохозяйственные предприятия промышленного пролетариата. Шефлер, как и Ларин, настаивал на усилении государственного контроля за крестьянскими хозяйствами.

В ответном слове Месяцев постарался дать ответ на критические замечания в адрес проекта Земельного кодекса. Процитируем его ответ, так как в нем отразилась точка зрения Наркомата земледелия – главного разработчика проекта: «Указание на то, что в кодексе царит исключительно крестьянский дух, абсолютно неверно, ибо в вопросе о правах на землю прямо сказано, что земля трудового пользования может быть изъята для государственных и общественных надобностей. Мы вовсе не строим наш земельный закон на принципах кооперирования всего населения, это было бы нелепо в наших условиях, но мы даем возможность и имеем ввиду впереди эту перспективу перехода к соответствующим кооперативным образцам. Пользование бессрочное и непрерывное, но до тех пор, пока земледелец действительно обрабатывает землю. Некоторые товарищи указывали, что нами не учитывалось расслоение деревни, и, значит, нами не обнаружено классового признака. Возьмите статью об аренде, она основана на классовом признаке. Если мы будем говорить, что только помещики и попы не могут получать земли, то этим самым мы говорим лишь о старых помещиках, а отнюдь не говорим о тех кулаках, которые могут нарождаться. Нужно говорить не только относительно прошлого, но вообще нужно предупредить развитие и скопление земли в одних руках. Мы не даем возможности сдавать землю тем хозяйствам, которые уходят на нетрудовые заработки. Мы регулируем аренду мелких земельных хозяйств, а не аренду больших земель. Когда мы говорим о закреплении земли за крестьянством, то мы имеем в виду прекратить межселенную уравнительность, ибо это не дает возможности приступить к межселенному устройству».[524] Окончательное утверждение проекта Земельного кодекса Всероссийским Центральным комитетом состоялось 30 октября 1922 г., когда происходило постатейное обсуждение, после голосования ЗК РСФСР был передан для окончательного редактирования в Президиум ВЦИК.

25 октября 1922 г. на рассмотрение ВЦИК поступил проект ГК РСФСР. О том, как проходило обсуждение проекта ГК в высшем представительном органе можно узнать из стенограммы IV сессии ВЦИК IX созыва. Докладывал А.Г. Гойхбарг, он говорил, что предыдущая сессия ВЦИК поставила задачу разработать кодекс, считаясь с теми условиями, в которых в советском государстве могут быть допущены частногражданские отноше-

[524] IV сессия ВЦИК IX созыва. Бюллетень № 2. С. 19-25.

ния. Работу специалистов-юристов старой школы Гойхбарг назвал «своего рода Генуей», поэтому «по директивам НКЮ пришлось очень ограниченный круг людей допустить к переработке этого проекта». Особенностями проекта ГК, по мнению Гойхбарга, были: изъятия всех отношений, касающихся земли, хотя это тоже предмет гражданского права, установление гарантий государства во взаимоотношениях с юридическим лицами, признание целого ряда сделок незаконными и недействительными, «поскольку они направлены в ущерб государству, поскольку они являются предметом чрезвычайной эксплуатации отдельных кругов населения».[525] С критикой проекта выступили Ю. Ларин и П.И. Стучка. Первый отметил в качестве недостатков, что, во-первых, кодекс признает землю не только частной собственностью, но и переходящей по наследству, во-вторых, что проект лишил прав юридического лица профсоюзы и, в-третьих, то, что в кодексе отсутствует семейное право. Стучка не согласился с Гойхбаргом в том, что этот кодекс в первую очередь обращен к иностранцам и капиталистам. По мнению самого Стучки, гражданский кодекс необходим, прежде всего, для обыкновенного обывателя. Затем он охарактеризовал представленный проект кодекса как «совершенно случайный подбор статей» вследствие того, что при его подготовке было взято гражданское уложение старого правительства, из него выброшено все, что показалось ненужным и лишь вставлены некоторые статьи принципиально советского характера. В заключение своего выступления Стучка делал вывод, что надо весь проект перерабатывать для того, чтобы утвердить его на следующей сессии.[526] Гойхбарг, конечно, не мог согласиться с отрицательной оценкой своего труда, поэтому в ответном слове он сказал следующее: «Семейное право у нас существует и довольно удовлетворительное. Возражения Стучки для меня совсем непонятны. Я ни слова не говорю, что мы это создаем только для иностранных капиталистов. Я говорю, что мы издаем для того, чтобы наши иностранные капиталисты не могли угнетать беднейшее население».[527]

Таким образом, Гойхбарг в ответном слове утверждал, что критика проекта ГК необоснованна и попросил собравшихся принять проект за основу. Это предложение ВЦИК было принято и создана комиссия ВЦИК для доработки проекта ГК в составе Гойхбарга, Чернова, Матвеева, Бодрова, Сокольникова, Краснощекова, Лежавы, Стучки, Бернштейна, Ларина, Курского, Нахимсона, Нариманова.[528] Как следует из архивных документов, в ра-

[525] IV сессия ВЦИК IX созыва // Бюллетень № 3. С. 8, 9, 10.
[526] Там же. С. 14, 16.
[527] Там же. С. 19.
[528] Там же. С. 20.

боте этой комиссии принимали участие 19 человек, в том числе 5 членов ВЦИК. Комиссия собиралась всего на два заседания, каждое из которых длилось 5 часов. Из справки комиссии можно узнать, что из 435 статей проекта изменениям подверглись 58 статей, причем существенные изменения были внесены в 6 местах. Прочие изменения заключались в уточнении и в редакционных поправках.[529]

О том, какие именно изменения были внесены в проект ГК комиссией ВЦИК 27 и 28 октября 1922 г. можно узнать из доклада А.Г. Гойхбарга, сохранившегося в архивных материалах комиссии. Перечислим эти изменения. В разделе «Объекты права» было внесено добавление, что сделки могут быть односторонние и двусторонние, а также пояснено, что письменные сделки могут быть простые, засвидетельствованные, нотариальные. В отношении давности комиссией было поручено выработать закон, чтобы иски некоторых государственных органов могли предъявляться и по истечении трехлетнего общего давностного срока. В примечании 1 к статье 59 ГК РСФСР добавлено, что, если имущество вообще перешло во владение трудящихся до 2 мая 1922 г., то бывшие собственники не имеют права требовать возращения такового, и вместо 2 примечания постановлено сказать, что декрет 16 февраля 1922 г. (о порядке истребования имущества) отменяется. В статье 71 точнее пояснено, что договоры о застройке городских участков заключаются до 49 лет для каменных строений и до 20 лет для всех прочих (а не только для деревянных). Было решено поручить редакционной комиссии объяснить понятия «задаток» и «неустойка». В статье 149 слова: «чрезмерная эксплуатация» заменены словами «использование крайней нужды». В текст статьи 171 добавлено, что договор найма может быть досрочно расторгнут судом, если наниматель не произведет в срок лежащей на нем обязанности ремонта. В статье 217 допущено оспаривание письменного договора показаниями свидетелей, в случае уголовной наказуемости деяния. Статья относительно наследования крестьянского хозяйства была исключена из Гражданского кодекса для включения в кодекс законов о земле, а также исключено требование о подписи завещания свидетелями.[530]

Сопоставление данных о проекте ГК, с которым работала комиссия ВЦИК 27 и 28 октября 1922 г. и окончательной редакции Гражданского кодекса 1922 г. показывает, что нумерация статей проекта и статей закона не совпадают. В законе нумерация сместилась в сторону увеличения количества статей. Это означает, что при дальнейшем обсуждении и

[529] См.: ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 24. Д. 13. Л. 63.
[530] См.: ГАРФ Ф. 1235. Оп. 24. Д. 13. Л. Л. 64, 66.

доработки проекта ГК во ВЦИК в него были внесены дополнения. Таким образом, работа над текстом закона продолжалась практически на всех этапах его разработки. Окончательно ВЦИК утвердил проект ГК на девятом заседании 31 октября 1922 г. Голосование шло постатейно, никаких поправок, судя по стенограмме, внесено не было.[531] После голосования ГК был передан для окончательного редактирования в Президиум ВЦИК.[532]

Приведенный выше материал об обсуждении и принятии кодексов во ВЦИК свидетельствует о том, каковы были масштабы работ, проведенных в ходе кодификации. Система высших советских органов активно занималась осуществлением законодательной функции. Поэтому нет никаких оснований считать, что в 1921-1922 г. г. система высших советских органов не имела реальной власти, в том числе и в области законодательства, а государственные функции велись высшими партийными органами. Это мнение, вероятно, высказывается в связи с тем, что происходит как бы перенос обстановки, которая сложится в нашей стране несколько позднее, когда к власти придет И.В. Сталин, для анализа ситуации в стране в 1921-1922 г. г. В связи с приведенным суждением, сделаем следующее предположение: именно сложность структуры высших советских органов и особый порядок взаимоотношений между ними в большой степени позволили в кратчайшие сроки и довольно качественно выполнить задачу чрезвычайной сложности, а именно произвести кодификацию советского законодательства в 1921-1922 г. г.

Первые итоги кодификационных работ были подведены на X Всероссийском съезде Советов в декабре 1922 г. С отчетным докладом правительства 23 декабря 1922 г. выступал Л.Б. Каменев. Основная мысль его выступления была следующей: «Мы должны увеличить объем рынка, увеличить товарный оборот. Пролетарская государственная промышленность до тех пор не сможет победить на этом рынке, пока она не научится считать точно и выводить балансы. Вот почему мы должны были обратиться к тем новым юридическим нормам, которые в таком количестве за последний год были установлены. Мы с вами никогда не смотрели на право, или юридические нормы, как на какой-нибудь фетиш. Никакие юридические нормы не были для нас ни божественным откровением, ни откровением рассудка – все это буржуазная словесность, придуманная для обмана. Для нас всякое право, всякое юридическое установление есть целесообразная норма постольку, поскольку она полезна. Если она полезна, она нужна. Если не полезна, она не нужна, и мы ее отбрасываем. Вот по-

[531] IV сессия ВЦИК IX созыва // Бюллетень № 8. С. 8, 9, 10.
[532] По-видимому, в Президиуме ВЦИК текст закона был отредактирован, поэтому произошло смещение нумерации статей по сравнению с текстом, который обсуждался в комиссии ВЦИК 27 и 28 октября 1922 г. – О. М.

чему одновременно с работой экономической, с работой создания и расширения рынка, мы должны были заняться работой по выработке целого ряда юридических кодексов, которые, что ни говорили бы идеалисты, стоят в непосредственной связи с торговлей. Именно крестьянин будет решать этот спор между государственной промышленностью и частным капиталом, и будет он решать этот спор, действительно, реалистически, по принципу выгодности и целесообразности. Крестьянская Русь, избытки которой мы ныне не обобществляем, которые не входят в государственный круг промышленности, будет ценить нас и частный капитал по такому признаку, кто лучше сделает, кто дешевле ей продаст. Это будет великий суд, и к этому суду мы и должны, прежде всего, обратиться. Наш идеал – союз рабочих и крестьян на почве государственной промышленности, которая мало-помалу поглощает весь частный капитал».[533]

В приведенной обширной цитате обращает на себя внимание то, что Каменев огромное значение придал праву и правовым средствам, как средствам регулирования рынка. Пожалуй, это было первое выступление крупного политического деятеля Советской России, в котором роль права оценивалась как столь важная и необходимая. Из высказывания Каменева видно, что большевики напрямую связывали право с рыночными механизмами. В связи с этим можно утверждать, что возрождение отраслей права, например, гражданского права, становление и развитие новых, например, земельного права, в советском государстве тесно связаны с проведением новой экономической политики.

В ходе анализа материалов по кодификации советского законодательства 1921-1922 г. г. удалось выделить некоторые особенности советских кодексов. Назовем эти особенности. Прежде всего, обратим внимание на Уголовный кодекс РСФСР 1922 г.

В противоположность буржуазному законодательству с его принципом «нет преступления и наказания без указания на то в законе», УК 1922 г., выдвинул в ст. 6 материальное, классовое определение преступления как действия социально (классово) опасного с точки зрения интересов пролетарской диктатуры, и устанавливал, что при рассмотрении судом дела о действии социально-опасном, не предусмотренном ни в одной из статей Особенной части УК, суд применяет наказание по аналогии. Классовая направленность уголовного закона отразилась и в системе преступлений. К новым родам преступлений, за-

[533] X Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов (23-27 декабря 1922 г.) М., 1923. С. 26, 27, 30, 31.

крепленным в УК РСФСР 1922 г., относились: контрреволюционные, должностные, нарушение правил об отделении церкви от государства и хозяйственные преступления.

Формулировка определения контрреволюционных преступлений была предложена В.И. Лениным. Вождь большевиков рассматривал пропаганду, агитацию, участие в организации или содействие ей «в направлении помощи той части международной буржуазии, которая не признает равноправия приходящей ей на смену капитализма коммунистической системы собственности и стремится к насильственному ее свержению, путем ли интервенции, или блокады, или шпионажа, или финансирования прессы и тому подобным средствами», как контрреволюционные преступления и предложил карать такие преступления «высшей мерой наказания, с заменой, в случае смягчающих вину обстоятельств, лишением свободы или высылкой за границу». Предлагая эту формулировку, В.И. Ленин писал Д.И. Курскому: «Основная мысль, надеюсь, ясна, несмотря на все недостатки черновика: открыто выставить принципиальное и политически правдивое (а не только юридически-узкое) положение, мотивирующее суть и оправдание террора, его необходимость, его пределы. Суд должен не устранить террор; обещать это было бы самообманом или обманом, а обосновать и узаконить его принципиально, ясно, без фальши и прикрас. Формулировать надо как можно шире, ибо только революционное правосознание и революционная совесть поставят условия применения на деле, более или менее широкого»[534].

По поводу относительной новизны контрреволюционных преступлений П. Соломон писал, что «российские цари, подобно другим абсолютистским правителям, включали государственные преступления в текст уголовных законов. Составители советского кодекса не только восприняли эту традицию, но и развили ее. Они составили длинный список политических преступлений, которые были окрещены «контрреволюционными». Язык, использованный для их описания, был довольно расплывчатым».[535] Таким образом, по мнению автора, контрреволюционные преступления представляли собой разновидность государственных преступлений. К этому мнению стоит добавить, что контрреволюционные преступления по УК РСФСР 1922 г. как разновидность государственных преступлений имели выраженную классовую направленность, т.е. защищали государство трудящихся и советский строй от преступных посягательств буржуазии.

---

[534] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 190.
[535] Соломон П. Советская юстиция при Сталине. М., 2008. С. 26.

Что касается должностных преступлений, то этот род преступлений действительно был новым родом преступлений, неизвестным до этого отечественному праву. Так, А. Плюшков в статье «К вопросу о должностных преступлениях», опубликованной в «Еженедельнике советской юстиции» за 1922 г., отмечал, что про должностные преступления «в юридической литературе дореволюционной и послереволюционной почти ничего не имеется, поэтому понятие «преступление по должности» далеко еще не конкретизировалось, не осозналось. Однако поскольку «в революционное время преступления по должности количественно увеличились и качественно сделались крупнее, хорошо было бы в УК выделить в особый раздел преступления должностного характера».[536]

Отдельным родом преступлений стали хозяйственные преступления. Особо стоит выделить следующие составы, которые в будущем активно использовались против классовых врагов и вредителей – например, трудовое дезертирство; бесхозяйственное ведение лицами, стоящими во главе государственных учреждений или предприятий, порученного ими дела, в результате чего не был выполнен производственный план; спекуляция.

При анализе особенной части кодекса бросается в глаза отсутствие названий статей. Текст закона разделен на главы, которые имеют заголовки, а в главах даются статьи по номерам.

Итак, при создании УК 1922 г. перед законодателем стояло две цели, во-первых, обеспечить правовую защиту от общеуголовной преступности, а, во-вторых, закрепить правовые средства для борьбы с классовыми врагами Советского строя. Воплощение этих требований в законе дало неоднозначный результат. Исследователь истории уголовного права О.Ф. Шишов справедливо писал: «К сожалению, коммунисты-криминалисты того периода не смогли разобраться в таком принципиально важном вопросе, как коренное отличие марксистской теории уголовного права от всех предшествовавших ей теорий. Все сводилось в основном к классовому отличию советского уголовного права от буржуазного. Поэтому в литературе можно встретить диаметрально противоположные оценки Уголовного кодекса 1922 г. Так, А. Эстрин писал, что «в Общей части УК ряд вопросов чисто юридического характера оказался разработанным гораздо более обстоятельно, чем вопрос о классовом подходе, определению и пояснению сущности которого в УК уделено мало внимания: УК даже не указывает на то, что задачей применения уголовной репрессии советским судом является подавление классовых врагов и их агентуры и воспитание трудящихся

[536] Плюшков А. К вопросу о должностных преступлениях // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 8. С. 6, 7.

к дисциплине. Эти недостатки УК создали определенную «питательную» почву для развития чуждой принципиальным установкам советского уголовного законодательства практики «отвешивания» наказания в меру «тяжести содеянного» – практики, на путь которой толкало мелкобуржуазное окружение и пережитки буржуазного юридического мировоззрения в среде советских судебных работников».[537]

В.П. Портнов и М.М. Славин, напротив, отмечали, что «УК РСФСР 1922 г. допускал некоторые отступления от демократических принципов советского уголовного права, сложившихся в 1917-1920 г. г. Одним из таких отступлений было установление уголовной ответственности за социальную опасность».[538] Кроме того, эти авторы замечали, что в советской литературе наблюдалась тенденция характеризовать Уголовный закон 1922 года только положительно, не останавливаясь на недостатках кодекса. Например, Н.Д. Дурманов в 1922 г. писал, что при подготовке УК РСФСР 1922 г. «были отвергнуты предложения, основанные на буржуазных концепциях, главным образом буржуазной социологической школы уголовного права, в которых основанием уголовной ответственности признавалось неопределенное, устанавливаемое по усмотрению суда опасное состояние лица, а не совершение конкретного, предусмотренного уголовным законом преступления».[539] Как показывает анализ основных положений УК РСФСР 1922 г., приведенное суждение Дурманова не соответствует действительности, поскольку теория опасного состояния активно использовалась при создании кодекса. В то же время, вряд ли уместно говорить и о демократизме советского уголовного права 1917-1920 г. г., о чем писали В.П. Портнов и М.М. Славин, так как классовый подход в период гражданской войны воплощался в то время революционном правосознании, а не в законах.

Вообще, можно утверждать, что требование законности, не до конца проведенное в Уголовном кодексе 1922 г., было все-таки шагом вперед по сравнению с периодом гражданской войны, а институт аналогии и применение теории опасного состояния в уголовном законе заменили революционное правосознание – источник советского права времен гражданской войны.

Изучение литературы, посвященной созданию Кодекса законов о труде 1922 г., позволяет выделить следующие важнейшие особенности и проблемы трудового права, которые возникли и решались в период его становления – это проблема источников трудового

---

[537] Эстрин А. Уголовное право СССР и РСФСР. М., 1927. С. 114.
[538] Портнов В.П. Славин М.М. Становление правосудия Советской России (1917-1922 г. г.). М., 1990. С. 137.
[539] Дурманов Н.Д. Первый советский уголовный кодекс // Советское уголовное право. 1947. № 9. С. 40.

права и вопрос о предмете трудового права. Рассматривая проблему источников трудового права, в первую очередь стоит отметить, что к моменту создания КЗоТ 1922 г. у советского государства уже был некоторый опыт регламентирования трудовых отношений. Так, в 1918 г. был издан первый КЗоТ, и довольно большое количество правовых актов было издано высшими органами советской власти, особенно СНК РСФСР, в сфере труда. Большую роль в защите трудовых прав играли профсоюзы. Сложность в создании КЗоТ 1922 г. состояла в том, что трудовое право как отрасль права создавалась в нашей стране впервые и, причем, именно как отрасль советского права.

Не стоит умалять значение такого источника советского трудового права как марксистская идеология, которая оказала сильнейшее влияние на формирование этой новой для всего мира отрасли права и, в первую очередь, в нашей стране. Благодаря появлению первого пролетарского государства в мире – Советской России был создан так называемый «золотой фонд» советского трудового права: закрытый перечень оснований увольнений по инициативе работодателя, 8-часовой рабочий день, минимальный ежегодный оплачиваемый отпуск, запрет детского труда и охрана труда женщин и несовершеннолетних, ограничение сверхурочных работ.

Как уже отмечалось, сложнейшей проблемой трудового права как новой отрасли права было определение ее предмета правового регулирования. Эта отрасль возникла, отделившись от гражданского права, ведь первоначально трудовые отношения оформлялись как отношения личного найма. Это положение, как уже было указано, было закреплено в Уставе промышленного труда 1913 г.

Предмет трудового права в кодексе 1922 г. был закреплен несколько шире, чем в кодексе 1918 г. Для наглядного сравнения приведем формулировки законов. Согласно статье 2 Введения к КЗоТ 1918 г.: «Постановления Кодекса законов о труде распространяются на всех лиц, работающих за вознаграждение, и обязательны для всех предприятий, учреждений и хозяйств (советских, общественных, частных и домашних), а также и для всех частных лиц, применяющих чужой труд за вознаграждение», а в статье 6 указывалось, что «условия труда земледельцев на землях, предоставляемых им в пользование, регламентируются Кодексом законов о труде». Таким образом, КЗоТ 1918 г. распространялся только на рабочих и служащих, крестьяне под его действие не попадали.

Статья 1 КЗоТ 1922 г. содержала следующую формулировку: «Постановления Кодекса законов о труде распространяются на всех лиц, работающих по найму, в том числе и

на дому (квартирников), и обязательны для всех предприятий, учреждений и хозяйств (государственных, не исключая и военных, общественных и частных, в том числе и раздающих работу на дом), а также для всех лиц, применяющих чужой наемный труд за вознаграждение». Таким образом, начиная с 1922 г. действие трудового закона было распространено и на лиц, работающих по найму в крестьянских хозяйствах. Принятие Кодекса законов о труде 1922 г. способствовало развитию науки советского трудового права. В начале 20-х годов XX века преобладающей в науке точкой зрения стало утверждение о том, что главным назначением трудового права является охрана труда граждан. Наиболее последовательно эту позицию сформулировал И.С. Войтинский: «Советское трудовое право дает трудящимся максимум экономически возможных правовых гарантий, которые односторонне определяются советской властью, как органом пролетарской диктатуры. Иначе говоря, максимум возможных гарантий становится общеобязательным для нанимателя минимумом гарантий».[540] Исходя из такого взгляда, Войтинский определял предмет трудового права следующим образом: «Предметом трудового права является правовая организация несамостоятельного труда, или, иначе говоря, правовое регулирование трудового отношения».[541] Как пишет А.М. Лушников, «В советской науке трудового права 1920-х годов концепция несамостоятельного труда была ведущей, и ее наряду с И.С. Войтинским разделяли В.М. Догадов, А.Е. Семенова, А.Ф. Лях. В начале 1930-х г. г. под влиянием идеологического диктата в русле «общенародной собственности» на средства производства в своих работах Войтинский признал несостоятельность данной концепции и, по сути, заявил о самостоятельном характере труда при социализме».[542]

Оппонентами И.С. Войтинского были К.М. Варшавский и П.Д. Каминская. Они отмечали компромиссный характер Кодекса законов о труде 1922 г. Например, Варшавский писал: «Новый кодекс – порождение новой экономической политики. В основе этой политики лежит отказ от принудительной регламентации всей хозяйственной жизни страны из единого руководящего центра и признание частной инициативы и частнохозяйственной деятельности, наряду с хозяйством государственным. С точки зрения права эта перемена характеризуется признанием частного права, наряду с правом публичным. Если принудительная регламентация, характерная для старой экономической политики, из многих обла-

[540] Войтинский И.С. Трудовое право СССР. М.-Л. 1925. С. 67-68.
[541] Там же. С. 11-12.
[542] Лушников А.М. Наука трудового права России. Историко-правовые очерки в лицах и событиях. М., 2003. С. 113. См. также: Войтинский И.С. Против извращений в теоретической работе по советскому трудовому праву // Проблемы социалистического права. 1937. № 1. С. 65-67.

стей хозяйственной жизни исчезла, то в сфере трудового права неподатливые нормы остались и поныне в большом числе. Поэтому вполне естественно было и при новой экономической политике трудовому договору уделить место не в ГК, а в КЗоТ, несмотря на то, что теперь отношения между нанимателем и нанявшимся возникают на основании такого же добровольного соглашения, как и отношения по подряду, купле-продаже, поручению, товариществу. Такое разрешение вопроса подсказывалось, впрочем, не только существом норм, регулирующих трудовой договор, но – быть может, в еще большей мере – и известными традиционными лозунгами, требовавшими регулирования всего рабочего права в едином Кодексе; лозунги эти имеют свои корни в требовании объединения всех законов о труде в едином своде, которое постоянно выставлялось рабочими партиями Запада».[543] Точку зрения К.М. Варшавского поддерживал и нарком труда В.В. Шмидт, когда писал: «Наш кодекс был приспособлен для рабочего класса, интересы которого и принимались во внимание при издании Кодекса. Для мелкой же промышленности: кустарной, ремесленной, домашней, для сельского хозяйства, сезонных и временных работ Кодекс оказался мало приспособленным».[544]

Обозначенная выше проблема рассматривается в работе современного исследователя А.Ю. Рыбакова, который пишет, что КЗоТ 1918 г. исходил из узкой сферы действия норм трудового права. После издания кодекса 1922 г. «в науке трудового права были предприняты небезуспешные попытки обоснования специфики предмета трудового права и формулирования критериев разграничения отраслей трудового права и права гражданского. Определяющим признаком предмета отрасли трудового права профессор И.С. Войтинский считал несамостоятельный характер труда наемного работника. Труд наемный при капитализме и при социализме есть труд несамостоятельный, так как работник является только обладателем рабочей силы, но не владельцем средств производства и не организатором производства. И.С. Войтинскому возражал К.М. Варшавский, полагавший, что несамостоятельный характер труда, как критерий принадлежности соответствующих отношений к трудовым, «не укладывается в рамки закона, не определен и, как всякий чисто экономический признак, трудно поддается применению на практике». Таким образом, до начала 40-х годов XX века субъектами трудового права, противостоящими работодателю, выступали исключительно наемные работники вне зависимости от сферы применения их труда, т.е. существовала узкая сфера

[543] Варшавский К.М. Трудовой договор по Кодексу законов о труде 1922 г. Пб., 1923. С. 7, 9, 14.
[544] Шмидт В. В. Наше трудовое законодательство. М., 1926. С. 12.

действия трудового права».[545] Впоследствии эта концепция, как уже отмечалось, была раскритикована как «вредительская». Ее разработчики будут вынуждены от нее отказаться. В начале 1940-х г. г. Д.М. Генкин предложил так называемую широкую концепцию трудового права: он предлагал включать в предмет трудового права все общественные отношения, возникающие в процессе трудовой деятельности. Во второй половине 1950-х годов благодаря работам Н.Г. Александрова труд колхозников перестали рассматривать наравне с трудом рабочих и служащих. По мнению этого автора, наряду с трудовыми отношениями, должны были выделяться самостоятельные колхозные отношения.[546]

Из приведенных точек зрения видно, что проблема разграничения предметов гражданского и трудового права была далеко не так проста для теоретического разрешения. В связи с этим здесь можно добавить, что в узкой концепции трудового права отразились идеи, высказываемые М.А. Рейснером, о том, что у каждого класса есть «свое» право, у рабочих – трудовое, у буржуазии – гражданское, у крестьян – земельное право.

Завершая на этом рассмотрение разработки КЗоТ 1922 г. подчеркнем, что историческое значение этого закона заключалось в том, что он вместо трудовой повинности ввел принцип добровольности при найме на работу, а также установил возможность расторжения трудового договора, как по инициативе работника, так и по инициативе нанимателя. Кроме того, государство постаралось взять на себя не максимум обязательств по охране труда, а гарантировать минимум трудовых прав, который считался обязательным для всех предприятий, учреждений и организаций, использующих наемный труд.

Еще одной из развивающихся отраслей советского права того времени было земельное право. По проблемам земельного права в 1920-е годы писали многие известные юристы. Представляется, что стоит отразить основные вопросы, которые ими рассматривались, поскольку это дает общее представление о проблемах этой отрасли советского права в период ее создания.

В 1921 г. появилась работа А.Г. Гойхбарга «Советское земельное право». Главная мысль автора заключалась в том, что «Советская Россия – первая в мире страна, которая совершенно отменила всякую собственность на землю, этот главнейший источник человеческого существования. Советская Россия – единственная в мире страна, где никто не мо-

---

[545] Рыбаков А.Ю. Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2008. С. 20, 21.

[546] См.: Александров Н.Г. О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права// Сов. гос. и пр. 1956. № 5. С. 120-128.

жет сказать: эта земля – моя».[547] Именно в наличности частной собственности на землю Гойхбарг видел причину бедности огромного количества людей. И он с сожалением писал о том, что «земледельцы еще не сознают того, что уже познано многими людьми науки. Они еще не сознают всей пользы отказа от отдельного единоличного, своего хозяйства и перехода к крупному, разумному, основанному на правильном разделении труда, товарищескому хозяйству».[548]

В 1923 г. И.И. Евтихиев поставил вопрос о юридической природе советского земельного права: нерешенным остается вопрос, к области частного или публичного права относится эта отрасль права. Автор полагал, что земельное право – это смешанная отрасль права. Причиной такого смешанного регулирования являлась ограниченность земли как вещного объекта. В связи с этим Евтихиев считал неправильным «смешение публично-правовой точки зрения с социалистической концепцией права, а гражданско-правовой с воззрениями капиталистического буржуазного режима».[549] По его мнению, при коллективизме можно говорить лишь о преобладании публично-правового способа регулирования над частноправовым.

Сложность правового регулирования земельных отношений в 1920-е г. г. состояла в том, чтобы в условиях преобладающего мелкого единоличного крестьянского хозяйства найти такую правовую форму отношений, которая давала бы возможность выявить максимальные импульсы к интенсивной сельскохозяйственной деятельности. Евтихиев писал: «Задача политики современного земельного права заключается в отыскании такой формы земельных отношений, которая, устраняя вредные в социальном отношении «собственнические» устремления, кладя в основу мысль о земле, как коллективном достоянии трудящихся, вместе с тем сохранила бы те ценные стимулы к максимальному трудовому напряжению, которые заключались в институте частной собственности».[550]

Одно из самых глубоких исследований советского земельного права в 1920-е годы было произведено Д.С. Розенблюмом. Его труд «Земельное право РСФСР» был издан в 1925 г. Он утверждал, что земельное право – это новая отрасль права, которая возникла в Советской России благодаря отмене права частной собственности на землю. По мнению автора, сосредоточение всех земель в руках государства лишало смысла деление права на

---

[547] Гойхбарг А.Г. Советское земельное право. М., 1921. С. 3.
[548] Там же. С. 7.
[549] Евтихиев И.И. Земельное право. М., 1923. С. 7.
[550] Там же. С. 22.

публичное и частное. Вместо традиционного деления системы права на публичное и частное Розенблюм поддерживает деление права по отдельным крупным отраслям народного хозяйства: «Вместо буржуазного гражданского права, нормирующего правовые отношения частных лиц в хозяйственном процессе, выполняемом этими лицами, охватывающего таким образом лишь поверхностную оболочку хозяйства, мы получаем единое хозяйственное право, полное глубокого социального содержания, с его подразделениями на право промышленное, земельное, трудовое, гражданско-торговое. В этих областях советского права элементы частного и публичного права неразрывно связаны между собой. Это строение правовой системы советского государства, вытекающее из самого существа его экономического строя, находит себе выражение в группировке самим законодателем правового материала по отдельным кодексам. ЗК, Лесной, КЗоТ, ГК, посвященный изложению отношений обмена и сферы допущенных государством частных имущественных прав. Ждет окончательной формулировки и Кодекс промышленности».[551] Такой подход приводит Розенблюма к мысли, что земельное право – есть не что иное, как право крестьянское. Эта мысль подтверждается и структурой ЗК РСФСР 1922 г., из 226 статей которого 135 посвящены трудовому землепользованию, 62 статьи – правилам землеустройства, и лишь 21 статья трактует о других формах землепользования. Д. Розенблюм уделил большое внимание доказательству того, что советское земельное – крестьянское право имеет мало общего с западноевропейским поземельным законодательством и дореволюционным крестьянским правом. Для того чтобы более точно передать, как понимал автор предмет советского земельного права приведем обширную цитату из его труда: «Крестьянское право самодержавного государства носило сословный характер. Выделив из общей массы граждан крестьянство, как особое сословие, оно до самой революции сохранило его подчиненность административной опеке дворянства и ограниченность в имущественных правах. Совершенно иначе подходит к крестьянству советское право. Крестьянин – работник на государственной земле, как рабочий – работник на государственной фабрике. Задача земельного права – определить отношения государства, как собственника земли, к крестьянину, как к трудовому ее пользователю; нормировать внутреннюю организацию исторически сложившихся объединений крестьянства – земельных обществ и земледельческого двора; указать целесообразные с точки зрения развития производительных сил сельского хозяйства пути к разделу этих объединений; правильно построить разрешение земельных споров как между

[551] Розенблюм Д.С. Земельное право РСФСР. М., 1925. С. 8.

государством и крестьянином, так и крестьян между собой. И чтобы подчеркнуть эту советскую трудовую общегражданственность крестьянства, это равноправие его со всеми трудящимися, советское право изгоняет самый термин «крестьянин» из Земельного кодекса, заменив его словами «трудовой земледелец», «трудовой землепользователь».[552]

Розенблюм, дав обстоятельную критику столыпинского аграрного законодательства, проанализировал понятия социализации и национализации земли. Он писал, что «наивная и утопическая идеология борющегося крестьянства – социализация земли – стала первым этапом земельной политики Советской власти». И далее пояснял, что «социализация земли находит себе реальное осуществление в превращении всего государства в одну всероссийскую передельную общину, где по одинаковой норме земля распределяется между всеми гражданами, а нарушающееся равенство в землепользовании периодически восстанавливается путем новых переделов, переселений и расселений. Субъективно-публичное право на землю, которое утверждает доктрина социализации земли, есть право на отвод в натуре каждому гражданину (т.е. мелкому хозяину) причитающегося ему участка земли из всего национализированного фонда и не имеет ничего общего с теми основными экономическими правами, которые социалистический строй обеспечит в действительности каждому гражданину».[553]

Национализация земли, отрицательно характеризуемая отменой частной собственности на землю, мирится с разными системами этих взаимоотношений, в том числе и с социализацией земли. О понимании национализации крестьянством Розенблюм писал, что «для него (крестьянина – О. М.) это понятие – общенародное достояние на землю – означает, что она ничья, т.е. что она не имеет цены, что за нее никому не нужно платить ни аренды, ни покупной цены. Отсюда, естественно, и изъятие земли из частного оборота, где ее может присвоить навсегда тот или другой гражданин».[554]

Таким образом, из рассуждений Розенблюма видно, что на сочетании идеи социализации и национализации земли была построена новая система земельных отношений, получившая законодательное закрепление в Земельном кодексе 1922 г.

Известный советский специалист по земельному праву Н.Д. Казанцев в 1968 г., изучив историю науки советского земельного и природоохранного права, писал, что «земля была исключена из гражданского оборота и это вызвало необходимость появления земельного права как самостоятельной отрасли права». То есть, по вопросу о наличии самостоя-

---

[552] Там же. С. 10.
[553] Там же. С. 41, 37.
[554] Там же. С. 35.

тельного предмета земельного права он был солидарен с Д.С. Розенблюмом. Однако он был не согласен с ним с позиций идеологической оценки земельного права. Казанцев писал: «Решение П.И. Стучкой ряда узловых вопросов земельного права с марксистско-ленинских позиций имело тем более важное значение, что в 1920-х годах в Московском университете курс земельного права читал проф. Д.С. Розенблюм, который как в лекциях, так и в написанных им учебниках извращал действительное существо первых советских законов и марксистско-ленинскую идею национализации земли, сбиваясь на идейные позиции эсеровской программы социализации земли».[555] По мнению самого Казанцева «в первый период деятельности советского государства целью земельного законодательства были: ликвидация класса помещиков, обеспечение трудящегося крестьянства землей на условиях бесплатности и бессрочности, устройство его хозяйственной деятельности, постепенное создание и развитие социалистических форм хозяйства в земледелии, ограничение и вытеснение капиталистических элементов».[556]

В 1991 г. И.А. Иконицкая попыталась проанализировать земельные отношения в РСФСР, сложившиеся под влиянием тех непростых процессов, которые происходили тогда в нашей стране. Процесс распада Советской системы вызвал необходимость пересмотра концепции земельного права. При анализе Иконицкая использовала разработки первых лет советской власти, пыталась найти в них ответы на вопросы, которые поставила жизнь перед наукой земельного права в начале 1990-х годов. Так, она обращается к трудам Н.Д. Кондратьева и А.В. Чаянова, и пишет, что «в новых Основах[557] термин «государственная собственность» отсутствует. Земля объявляется «достоянием народов, проживающих на данной территории», т.е. здесь почти полностью воспринята формулировка Декрета о земле 1917 г., точнее Крестьянского наказа, в котором была воплощена земельная программа левых эсеров, основанная на идее социализации земли. Совершенно очевидно, что принципиальных различий между социализацией и национализацией земли нет. Единственное отличие, которое не имеет четко выраженных юридических последствий, заключается в том, что при социализации земля как природный объект исключается из объектов права собственности вообще».[558] Таким образом, советским юристам пришлось еще раз вернуться к

[555] Казанцев Н.Д. Из истории науки советского земельного и природоохранного права // Правоведение. 1968. № 1. С. 76.
[556] Там же. С. 75.
[557] Имеются в виду «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле», принятые Верховным Советом СССР 28 февраля 1990 г.
[558] Иконицкая И.А. Новый закон о земле: проблемы и решения// Сов. гос. и пр. 1990. № 9. С. 14.

идеям Октября. Как известно, идеи социализации не суждено было остановить процесс распада социалистической системы, в конце XX – начале XXI в. в. Отечественному законодателю пришлось пойти еще дальше и допустить частную собственность на землю. Однако сбрасывать со счетов достижения советского земельного права еще рано. На сегодняшний день земельное право – одна из отраслей российского права, развивающихся быстрыми темпами, в то же время ее можно назвать и одной из самых проблемных. Если обратиться к работам современных исследователей, то можно увидеть, что в их рядах нет единой точки зрения на предмет и метод отрасли, также спорным остается вопрос о моменте формирования земельного права как отрасли. Так, О.И. Крассов пишет, что «принято считать, что в нашей стране земельное право как самостоятельная отрасль права возникло только после революции 1917 г. Считалось, что основа этой отрасли права была непосредственно связана с осуществлением национализации всей земли. Однако в действительности дело обстояло совершенно иначе. Вывод о том, что земельное право в нашей стране возникло только после 1917 г. является исключительно политическим и не соответствующим реалиям. Земельное право относится к числу древнейших отраслей права не только России, но и в других странах. Со времен Киевской Руси существовало поземельное феодальное право, которое было одной из важнейших отраслей права».[559]

В учебнике под редакцией С.А. Боголюбова приведенная выше точка зрения поддерживается: «Имеет смысл представить земельные преобразования двух последних веков, как единую цепь государственных преобразовательных усилий и противоречивых результатов».[560]

Л.Б. Шейнин придерживается противоположной точки зрения: «Земельное право как самостоятельная отрасль права берет свое начало с 1922 года, когда был разработан и вступил в действие первый в отечественной истории Земельный кодекс РСФСР. Необходимость в разработке и кодификации земельного законодательства РСФСР возникла в 1921 г. в связи с введением новой экономической политики, которая после нескольких лет господства так называемого военного коммунизма легализовала рыночные отношения. Крестьяне, составлявшие большинство населения страны, нуждались в постоянстве пользования землей и в упорядочении своих земельных прав».[561] Кроме того, Шейнин дает довольно четкое понятие о праве пользования землей: «Право землепользования понимается как комплекс

[559] Крассов О.И. Земельное право современной России. М., 2003. С. 20.
[560] Земельное право. Под редакцией С.А. Боголюбова. М., 2007. С. 19.
[561] Шейнин Л.Б. Земельное право России. М., 2006. С. 9.

прав и обязанностей владельца земли, принадлежащей на праве собственности государству или местным властям. Этот комплекс составляет особый институт земельного права. Ему присуща такая черта, как отсутствие договора между владельцем земли и ее собственником. Права и обязанности землепользователей определялись и определяются в законах и подзаконных актах, но не индивидуально для данного лица и данного участка земли, а для обширной группы лиц и занимаемых ими земель».[562]

Представляется, что проведенный анализ истории становления земельного права в нашей стране после революции позволяет автору данной работы сформировать и собственную точку зрения по изучаемой проблеме. Поскольку выделение отдельной отрасли происходит в том случае, если можно говорить о самостоятельном предмете правового регулирования и собственном методе правового регулирования отрасли, то советское земельное право, которое оформилось после принятия Земельного кодекса 1922 г. вполне соответствует этим параметрам. Поэтому, не претендуя на бесспорность, приходим к выводу, что именно советское земельное право следует считать новой самостоятельной отраслью отечественного права. Следовательно, создание этой отрасли было несомненным достижением советского права. Полагаем, что от ответа на сложные вопросы о предмете и методе земельного права будет зависеть дальнейшее развитие отечественного права в целом. В связи с этим необходимо подчеркнуть важность изучения истории становления и развития советского земельного права – несмотря на многочисленные критические замечания в адрес советского строя очень многое из того, что имеется в настоящее время в российской правовой системе, воспринято именно из советского периода.

От проблем земельного права перейдем к рассмотрению основных моментов истории создания Гражданского кодекса, которая самым тесным образом связана с изменением политики советского государства в 1921-1922 г. г.[563] В качестве причин создания ГК РСФСР в 1922 г. называются, например, следующие: «1) Наличие большого количества органов разного уровня, занимающихся законотворчеством и их неслаженная работа, в результате которой во весь рост встала необходимость сделать доступным для реализации накопившийся нормативный материал, а для этого следовало его систематизировать, ликвидировать пробелы и противоречия. 2) Гражданское право должно было наряду с другими отраслями права, а, скорее всего, наиболее ярко отображать и регулировать процесс осу-

[562] Там же. С. 10.
[563] История Гражданского кодекса обстоятельно изучена в монографии Т.Е. Новицкой «Гражданский кодекс РСФСР 1922 года». М., 2002.

ществления новой экономической политики. 3) Новое кодифицированное гражданское законодательство должно было в широком смысле способствовать осуществлению поставленной коммунистической партией и советским государством задачи: восстановлению разрушенного войнами хозяйства страны».[564]

С этими причинами можно лишь отчасти согласиться. Причины, указные под номерами 2 и 3 надо ставить на первые места, а вот причину, указанную под номером 1 следует убрать из перечня, как неверно сформулированную. Дело в том, что деятельность съездов, ВЦИК, Президиума ВЦИК и СНК в 1921-1922 г. г. неслаженной назвать никак нельзя. Как показало доскональное изучение их деятельности с 1917 по 1922 г. г., как раз наоборот, между этими органами существовало четкое разграничение функций, в том числе и в области законодательства. Так, съезд или ВЦИК как высшие представительные органы утверждали важнейшие нормативно-правовые акты страны, а СНК осуществлял оперативную законодательную деятельность в случаях, когда вопросы не терпели отлагательства. Например, им были изданы акты, регулировавшие отношения в промышленной и финансовой сфере, в сфере труда. СНК РСФСР под руководством В.И. Ленина брал на себя ответственность по изданию актов в самые сложные, переломные моменты, когда большевики начинали сомневаться в правильности решения того или иного вопроса. Так, был издан «Наказ о проведении начал новой экономической политики» в августе 1921 г. Это был своего рода пробный шар. Затем эти положения были утверждены IX съездом Советов. Кроме того, СНК и, под его руководством, наркоматы готовили практически все декреты Советской власти изучаемого периода. Таким образом, система законодательных органов в Советской России, хотя и была сложной, но ее работу никак нельзя назвать неслаженной.

Итак, главным разработчиком проекта ГК 1922 г. являлся А.Г. Гойхбарг. По-видимому, столь ответственное дело было поручено именно ему неслучайно. Как пишет Т.Е. Новицкая, он «придерживался на гражданское право взглядов, свойственных многим юристам-коммунистам. Пытаясь развить марксистское учение о праве для социалистического государства и широко используя работы К. Маркса, высказывания В.И. Ленина, он создает свою во многом противоречивую концепцию права и при социализме».[565] Выбор Гойхбарга в качестве разработчика ГК во многом обусловлен тем, что он создал свою теорию, которая в момент создания кодекса в какой-то мере позволяла возродить гражданское

[564] Авраменко О.А. Гражданское право РСФСР в период нэпа. Дис. канд. юрид. наук. М., 2003. С. 57.
[565] Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 49.

право и сочетать его с марксистской идеологией. Предположим, что так, во всяком случае, большевикам могло казаться, поэтому на первый план выдвинулся А.Г. Гойхбарг.

Гойхбарг являлся автором концепции советского права, в основу которой были положены элементы теории солидаризма Л. Дюги. Благодаря тому, что концепция Гойхбарга в то же время являлась оригинальной, именно этот ученый-юрист и большевик был избран для исправления и редактирования проекта первого Гражданского кодекса РСФСР, подготовленного НКЮ, перед его обсуждением в высших органах Советской власти с целью придания ему классовой направленности.

Гойхбарг считал, что право, в том числе и гражданское, исчезнет с окончательным упрочением коллективизма. В 1918 г. он писал, что «в переходное время некоторые области права должны будут расцвести пышным цветом, должны будут достигнуть неслыханного в прежние времена напряжения, и в то же время другие области права должны будут хиреть, вянуть, сморщиваться, приближаться к небытию или исчезнуть окончательно. При этом изменения должны будут принять гораздо более резкий характер в области законодательства, чем в области действующего права, которое сравнительно давно уже скрывало в себе тенденции нового строя».[566] Поэтому автор в своих трудах уделял большое внимание проблемам законотворчества. Для того чтобы показать значение законов при диктатуре пролетариата, автор сравнивал пролетарскую революцию с французской революцией. По его мнению, во время французской революции было достаточно издания кратких декретов, отменявших пережитки прошлого. «Пролетарская революция, ставящая себе совершенно иную цель, стоящая перед задачей оформления упрочения строя совершенно противоположного, строя урегулированного коллективизма, такая революция одной стороной, декретной деятельностью ограничиться, разумеется, не может. Гораздо большее значение в области правовой на переходное время имеют для нее задачи положительные, задачи урегулирования отношений, долженствующих заменить прежний хаотический общественный строй».[567] Таким образом, одной из главных отличительных черт общества при социализме является его коллективизм, который приходит на смену индивидуализма буржуазного общества.

Продолжая сравнивать буржуазный строй и социалистический с правовой точки зрения, автор писал: «Буржуазный строй представлял собой господство над людьми через посредство права, - иными словами, приказа и послушания, короче параграфа; орган этого

[566] Гойхбарг А.Г. Пролетарская революция и гражданское право // Пролетарская революция и право. 1918. № 1. С. 10.
[567] Там же. С. 12.

строя – юрист; его высшая форма законодательство. Господство над экономикой (при социализме – О. М.) по существу уже перестало быть господством; оно представляет из себя набрасывание и осуществление плана работ, технической идеей и технической работой. Буржуазный закон гласит: «Вы лица буржуазного права, можете или должны строить дома с такими-то юридическими ограничениями». Для издания такого приказа достаточно нескольких росчерков пера. Социальная общественная воля провозглашает: «Мы хотим каждому создать помещение». Его закон – уже не приказ, а программа работ».[568] Обращая внимание на разницу между законом при буржуазном строе и актами общественного регулирования при диктатуре пролетариата, Гойхбарг предостерегал, что «нет ничего более опасного, чем внушение пролетариату той веры в декреты, которая господствовала во время французской революции; нет ничего опаснее ожидания от социализма чудес творения… Храм буржуазного владычества – законодательство, а его фетиш – закон; храм пролетарского и социалистического мирового строя – управление, а его богослужение – труд. Не случайно политические идеалы буржуазии воплощены в парламентаризме и правовом государстве».[569]

Представляется, что А.Г. Гойхбарг через анализ права и закона сумел выявить разницу между правовым и социальным государством. По сегодняшний день эта проблема остается чрезвычайно актуальной для нашей страны. И, как видно из рассуждений Гойхбарга, правовое государство отнюдь не является социальным, между ними существует различие, которое, к сожалению, не преодолевается одними только правовыми средствами. Чтобы подтвердить свою правоту А.Г. Гойхбарг приводил высказывание Президента США В. Вильсона: «Власть, составляющая лишь часть управления – власть законодательная. Законодательство есть лишь масло управления. Оно смазывает его пути и ускоряет бег его колес; оно уменьшает трение и тем облегчает движение».[570] Эта ссылка на высказывание зарубежного политического деятеля в Советской России носила явно буржуазный характер, но надо признать, что мысль, которая в ней содержится, достаточно удачно отражает роль законотворчества в управлении.

В заключение своей статьи А.Г. Гойхбарг писал о судьбе буржуазного права. «Частное, гражданское, буржуазное право, основанное на индивидуалистическом принципе, повсюду хиреет на наших глазах. Во время пролетарской революции это право заменяется социалистическим правом переходной эпохи, правом, основанным на планомерном, цен-

[568] Там же. С. 12-13.
[569] Там же. С. 14.
[570] Там же. С. 14.

трализованном учете удовлетворении материальных и духовных потребностей людей, членов крупного и все расширяющегося коллектива».[571]

В 1922 году на А.Г. Гойхбарга, как члена коллегии Наркомюста РСФСР, была возложена обязанность по организации работ по составлению Гражданского кодекса.[572] О том, как проходила эта работа Т.Е. Новицкая пишет: «важно, что на протяжении всего последнего этапа работы над ГК за эту работу отвечал один Гойхбарг. Плохо, что он работал по существу один, не привлекая к работе специалистов. Однако такое «единоначалие» сделало кодекс по существу монолитным актом, он строился в соответствии с концепцией его создателя, поэтому лишен внутренних противоречий».[573] В результате этой работы появилась известная формулировка статьи 1 ГК РСФСР 1922 года: «Гражданские права охраняются законом, за исключением тех случаев, когда они осуществляются в противоречии с их социально-хозяйственным назначением».

Давая оценку идеи, положенной в основу Гражданского кодекса, Т.Е. Новицкая отмечает, что «основной и, к сожалению, единственной задачей у составителей проекта была задача создать такой кодекс, который, урегулировав товарно-денежный оборот в условиях социализма, не дал бы частнику возможности «развернуться»…»[574]

В период подготовки проекта Гражданского кодекса 1922 г. А.Г. Гойхбарг дал некоторые разъяснения о характере будущего закона в «Еженедельнике советской юстиции». Прежде всего, он назвал мысли о полной реставрации прошлого весьма опасными. Признавая, что нэп – это возврат к капитализму, он назвал его «ограниченным возвратом». В своей статье Гойхбарг признавал, что одной из причин создания Гражданского кодекса явилась необходимость взаимодействия с западными странами. По этому вопросу он сослался на слова Л.Д. Троцкого, высказанные им на расширенном заседании Моссовета перед Генуэзской конференцией: «Они хотят буржуазного права, а мы предлагаем приспособиться к советскому праву».[575]

Подготавливаемый закон Гойхбарг охарактеризовал как компромиссный, несовершенный, незаконченный и даже логически противоречивый. Выделяя основную причину такого положения, Гойхбарг с сожалением констатировал, что советские юристы – «спецы», которые заведовали в то время отделами наркоматов были «знакомы только со ста-

---

[571] Там же. С. 17.
[572] См.: Новицкая Т.Е. Кодификация гражданского права в Советской России. 1920-1922 г. г. М., 1989. С. 45.
[573] Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 66.
[574] Там же. С. 55.
[575] См.: Гойхбарг А.Г. Наша экономика и право// Еженедельник советской юстиции. 1922. № 19-20. С. 1.

ринными и трафаретными, даже в буржуазном мире признаваемыми за отжившие, теориями».[576] Основными положениями, которые «спецы» рекомендовали в период разработки проекта ГК, по мнению Гойхбарга, были: свобода собственности, свобода труда и свобода договоров. Полемизируя с юристами старой школы, Гойхбарг писал: «Вместо свободы собственности даже буржуазные юристы говорят уже о собственности, как о социальной функции, подлежащей осуществлению сообразно той цели, ради которой эта собственность предоставлена. Уже и буржуазная теория отказалась от взгляда на право собственности, как на прирожденное и неотъемлемое и к тому же беспредельное субъективное право. Например, Германское уложение 1900 года запрещает собственнику воспрепятствовать воздействию на его вещь со стороны другого лица, если вред, наносимый собственнику, невелик по сравнению с выгодой другого, воздействующего лица». Задачи, которые были поставлены перед создателями кодекса, были сформулированы в статье следующим образом: «Мы не можем делать беспредельных уступок частновладельческой психологии точно так же, как мы не можем допускать беззастенчивой эксплуатации или спекуляции. Наше законодательство в области договорного права не может стать на отжившую точку зрения безусловной защиты так называемой воли сторон. Наше законодательство в области обязательственного, договорного права не должно ограничиться защитой интересов слабейших экономических групп населения. Наше законодательство должно выдвинуть на первый план интересы пролетарского государства».[577] В заключение статьи Гойхбарг подчеркнул, что новая экономическая политика, как частичное возрождение капиталистических отношений, преследует основную цель – развитие производительных сил пролетарского государства.

В 1923 году А.Г. Гойхбарг издал книгу «Хозяйственное право РСФСР», во введении к которой постарался разъяснить свою позицию по отношению к праву, в частности к гражданскому праву. Он констатирует, что правовой теории для социализма до Октябрьской революции «почти или даже совсем не было. Поэтому исследования в указанной области являются в настоящее время поднятием целины, тяжелой обработкой девственной почвы, где на каждом шагу имеются камни преткновения, остатки старой правовой идеологии, которую в России преодолеть особенно трудно».[578] Трудность, по мнению автора, возникала из-за того, что «Россия была самой отсталой капиталистической страной. Поэтому и ее юристы стояли почти исключительно на точке зрения старых теорий первой половины

[576] Там же. С. 2.
[577] Там же. С. 3.
[578] Гойхбарг А.Г. Хозяйственное право РСФСР. Т.1. М., 1923. С. 4.

XIX века».[579] Старые же теории не учитывали развитие хозяйственных отношений на новых условиях. Поэтому, когда произошла Октябрьская революция, и государство «вместо принципиально политического субъекта стало в не меньшей, если не в большей степени и хозяйственным субъектом, к тому же в целом ряде случаев монопольно-хозяйственным субъектом», советские юристы, как писал А.Г. Гойхбарг, вместо создания новой теории стали пытаться «втиснуть это оригинальное и новое в старые рамки».[580]

Сам Гойхбарг предлагал следующий подход: «Я собираюсь в моей работе дать систему не гражданского права, а гражданского кодекса. Ибо основное разделение права на две крупные части: публичное и гражданское, почти никогда юристам не удавшееся, в настоящее время пользуется признанием только среди самых отсталых юристов. Практика жизни показала, что предоставление крупнейшей части хозяйственной деятельности произвольному усмотрению отдельных индивидов крайне вредно отражается на интересах более общих. Манчестерский принцип невмешательства в хозяйственные дела отдельных индивидуумов… во всяком случае не является принципом XX века. Поэтому отграничение понятия гражданского права от других понятий, потерявшее смысл даже и в странах, не переживших пролетарской революции, совершенно немыслимо у нас». Таким образом, Гойхбарг выступил против деления права на публичное и частное. Он считал, что любые общественные отношения носят, так или иначе, публичный характер, в том числе и гражданско-правовые.

В статье «Несколько замечаний о праве», опубликованной в 1924 году, Гойхбарг продолжал развивать свою теорию. Исходя из того, что при коммунизме право вместе с государством должны исчезнуть, он писал об опасности, которую представляет право при социализме: «Всякий сознательный пролетарий знает в настоящее время или, по крайней мере, сотни раз слышал, что религия – опиум для народа. Но редко кто, мне кажется, сознает, что право еще более отравляющий и дурманящий опиум для того же народа. Право моложе религии и потому бороться с идеей права, которая служит интересам эксплуататорского класса гораздо труднее, чем с религиозными идеями. Право – следующее убежище для эксплуататорских классов после убежища религии».[581] «Буржуазии необходимо прикрывать неприглядную наготу своего строя вечными идеями, идеями справедливости, права и т.д.».[582] «В современном буржуазном обществе право играет такую же роль, какую

[579] Там же. С. 4.
[580] Там же. С. 5.
[581] Гойхбарг А.Г. Несколько замечаний о праве // Советское право. 1924. № 1. С. 3.
[582] Там же. С. 8.

сыграло христианство в древнем рабском мире».[583] Поскольку в идее права таится угроза для социалистического строя, то автор даже предлагал отказаться от термина «право». «Конечно, было бы очень хорошо, если бы мы могли обойтись без этого слова, если бы мы могли заменить его другим». Однако он понимал, что это невозможно, потому писал, что «наше поколение, пережившее пролетарскую революцию, но родившееся в условиях и в атмосфере, ей предшествовавших, от этого термина не откажется».[584]

Признавая то, что и при социализме придется пользоваться термином «право», Гойхбарг предлагал все же очистить его от идеалистического понимания. «Однако вполне возможно и этот термин совершенно обнажить от опутывающего его идеалистического дурмана, наполнить его реальным содержанием, придать ему то значение, какое он пока должен сохранить: значение правовой нормы, целесообразного правила, правила достигающего той цели, для какой оно установлено».[585]

Из такого понимания права следует, что «законодательство пролетарского государства не должно находиться под влиянием идеи какого-то, якобы вечно существующего, понятия права, что оно может и должно отрицать эту «новую мифологию». Оно может считаться только с их целесообразностью, с тем, достигают ли и насколько достигают эти правила той цели, ради которой они установлены».[586] Обращаясь к проблеме регулирования имущественных отношений, А.Г. Гойхбарг отказывался, не считал целесообразным защищать интересы торгового оборота, поскольку «торговля не является рациональным для всех строев способом распределения материальных благ». Поэтому «мы не чтим торговлю, как таковую, при всяких обстоятельствах».[587] Следовательно, развитие частно-имущественных отношений в период нэпа обуславливалось, по Гойхбаргу, исключительно интересами развития производительных сил страны, потому что «развитие производительных сил общества есть цель, само собою разумеется, более высокая, чем развитие оборота или торговли». [588] Итак, согласно концепции А.Г. Гойхбарга право понималось как совокупность правил, установленных государством, необходимых для достижения целей социализма, в случае неисполнения принудительно поддерживаемых со стороны пролетарского государства. Характерным образцом рассуждений в духе теории Гойхбарга являлись, например, рассуж-

[583] Там же. С. 11.
[584] Там же. С. 4.
[585] Там же. С. 4.
[586] Там же. С. 13.
[587] Там же. С. 20, 21.
[588] Там же. С. 21.

дения его последователя Д.С. Розенблюма: «Право на землю становится совершенно автономным вещным правом трудовых землепользователей-крестьян, которые на государственной земле, как рабочий-работник на государственной фабрике, строят социализм».[589]

В 1928 году теория А.Г. Гойхбарга подверглась серьезной критике со стороны А.К. Стальгевича. Представляется, что в этой критике содержались довольно веские аргументы против теории Гойхбарга, поэтому приведем некоторые из них. «Анализируя различные правовые институты, представители буржуазной юриспруденции пришли к выводу о несоответствии прежних форм и понятий новым условиям капиталистического общества. В результате на горизонте буржуазной науки появилась новая теория, исходящая из принципа «преобразования» права и системы «социальных функций». Основоположником этой теории необходимо признать Л. Дюги, по мнению которого, человек, не имея прав, как и общество, должен выполнить в обществе известную функцию… На советскую почву эта теория механически была перенесена А. Гойхбаргом… Для этой группы «юристов» не закономерность объективного мира является движущей силой общественно-исторического процесса, а цели, функции и идеи. Такое идеалистическое построение социалистической доктрины «юристов по профессии» не может не привести к истокам юридического социализма. По учению родоначальников теории социальных функций, и в будущем социалистическом обществе будут «юристы», которые займут в нем даже главенствующее положение, ибо на них падает задача определять функции и обязанности каждого индивида и каждого класса. И регулятором новой жизни будет являться особое «социальное право», а государство современное лишь преобразуется в народное трудовое государство, которое… будет преследовать главным образом цель – организовать духовную и физическую работу сограждан».[590]

Поскольку в основе теории социальных функций лежала не идея классовой борьбы, а идея солидарности классов, то теория А. Гойхбарга была провозглашена «проявлением социал-демократической политики и идеологии современной мелкой буржуазии в условиях советской государственности».[591] Современные исследователи оценивают принцип солидаризма в праве отрицательно. Например, И.Ю. Козлихин пишет: «Нетрудно заметить, что коллективисты превращают принципы свободы, равенства и человеческого достоинства в принципы неправовые. Коллективизм обеспечивает солидарность общества на началах долга и обязанности. Для коллективистов реальный человек представляет гораздо мень-

[589] Розенблюм Д.С. Земельное право РСФСР. М., 1928. С. 135, 196.
[590] Стальгевич А. Пути развития советской правовой мысли // Революция права. 1928. № 4. С. 54, 58, 59.
[591] Там же. С. 60.

шую ценность, чем человек родовой, а справедливость (и право) носит некий трансцендентный характер и выражается в общей воле (коллектива, нации, государства). В коммуно-коллективистской идеологии, которая господствовала в Советском Союзе, все негативные моменты многократно усиливались, так как отрицалась не просто частная собственность. Отрицалась частная сфера жизни вообще, негативная свобода отсутствовала. В связи с этим частное право не могло получить должного развития, соответственно не развивалось публичное право».[592] На этом обзор теории Гойхбарга стоит завершить и вернуться к разработке ГК РСФСР 1922 г.

Одним из первых откликов на приятие Гражданского кодекса 1922 г. была статья М. Андреса в «Еженедельнике советской юстиции». Мнение, высказанное автором, представляет ценность, потому что оно дает некоторое представление о том, как современники восприняли новый закон. Андрес писал, что «это первая попытка систематизировать гражданское право переходного периода и тем ввести в определенные границы разгоревшиеся аппетиты обывателя, освободившегося от вечного давления железной руки военного коммунизма».[593] Отмечая несовершенство закона, главным достоинством принятого кодекса автор считал то, что «с ним будет легче работать, чем без него – вехи намечены».[594] К тому же обещание законодателя, что в скором времени будет разработан новый, более совершенный кодекс, вселяло надежду, поэтому автор статьи писал: «Ведь, для нас, вообще, закон – калиф на час. Прошел его час, и долой с пьедестала – на смену ему придет другой, нами же по образу и подобию жизни живой сотворенный и зафиксированный на бумаге новый закон, более соответствующий изменившейся ситуации. У нас нет времени тратить труды и дни на праздную метафизическую болтовню; сделаем попытку жить этим кодексом, два года, положимся на наши суды. Из культурных стран возьмем все приобретения их культуры, но приспособим их к нашим нуждам, иначе эти «культурные» блага заедят все ростки новой жизни, так тяжело нам давшиеся».[595] Однако судьба распорядилась иначе и жизнь принятого в 1922 г. Гражданского кодекса РСФСР оказалась достаточно долгой. Поэтому этот закон сыграл решающую роль в становлении советской концепции гражданского права. Как уже отмечалось, в кодексе получила отражение теория А. Гойхбарга, которая была с самого начала неоднозначной. В будущем ее противоречивость с неизбежностью повлекла дискуссии среди советских юри-

---

[592] Козлихин И.Ю. Право, закон, власть в современной России.// Наш трудный путь к праву. М., 2006. С. 65.
[593] Андрес М. Гражданский кодекс РСФСР// Еженедельник советской юстиции. 1923. № 2. С. 34.
[594] Там же. С. 35.
[595] Там же. С. 35.

стов-цивилистов. Ученые разделились на сторонников так называемого хозяйственного права и сторонников гражданского права. Поскольку сам Гойхбарг утверждал, что гражданское право, будучи буржуазным по духу, должно исчезнуть, как только в нем отпадет необходимость, т.е. по мере успехов социалистического строя, то встала проблема, как объяснить, почему гражданское право продолжает оставаться частью советского права и не собирается исчезать. Л.Я. Гинцбург и Г.М. Свердлов, продолжая придерживаться точки зрения, предложенной А.Г. Гойхбаргом, полагали, что необходимо выделение правового регулирования отношений, складывающихся между социалистическими хозяйственными организациями, в самостоятельную отрасль права. По мнению представителей этой теории, хозяйственное право должно было вытеснить право гражданское. И.Б. Новицкий высказывал противоположную точку зрения и относил к сфере регулирования советского гражданского права и имущественные отношения между социалистическими организациями, и отношения между социалистическими организациями и гражданами, а также отношения между гражданами. И.Б. Новицкий писал: «Советское гражданское право опосредует экономику советского социалистического общества. В нем отражаются основные черты этой экономики и закономерности ее развития. Но гражданское право не пассивно воспринимает экономику. В руках социалистического государства оно является сильнейшим орудием сознательного воздействия на экономику в целях скорейшего ее развития на основе осознанных закономерностей этого развития».[596] В ответ на это Г.М. Свердлов писал: «Работы И.Б. Новицкого обладают тем дефектом, что развитие хозяйственного законодательства в них трактуется как развитие положений гражданского права».[597]

Завершим на этом анализ проблем теории советского права, которые ставились и решались на основе отраслевых кодексов, созданных в 1921-1922 г. г. Имеющееся богатство и разнообразие научной литературы по советскому уголовному, трудовому, земельному и гражданскому праву позволяет сделать вывод о том, что проведение в 1921-1922 г. г. масштабной кодификации вызвало бурное развитие советской юридической науки. Вне всякого сомнения, всякая крупная кодификация сопровождается развитием юридической науки, не была исключением и советская кодификация 1920-х годов.

Проведение любой кодификации связано с проблемой заимствований. Остановимся на этом вопросе подробнее. Действительно ли не было заимствований при подготовке про-

---

[596] Новицкий И.Б. Основные этапы развития советского социалистического права.//История советского гражданского права. 1917-1947 г. г. М., 1949. С. 7.

[597] Свердлов Г.М. К истории гражданского и хозяйственного законодательства // Сов. гос. и пр. 1959. № 9. С. 35.

екта УК РСФСР 1922 г., как об этом говорил Н.А. Черлюнчакевич на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции в январе 1922 года? Существует мнение, что разработчики имели в своем распоряжении Уголовное уложение 1903 года. Этот царский закон оценивается с точки зрения юридической техники чрезвычайно высоко. Например, П. Соломон пишет: «Его текст ознаменовал собой вершину двадцатилетних дискуссий. Он был одним из лучших кодексов в современной Европе. Основанный на тщательном сравнении уголовного права во всем западном мире, российский кодекс послужил эталоном для правовой реформы в Германии и в Австро-Венгрии».[598] Что касается использования достижений этого закона при подготовке УК РСФСР 1922 года, то П. Соломон считает, что «хотя большевики относились к идее заимствований из этого «буржуазного кодекса» двусмысленно, в нем заключались ответы на некоторые теоретические вопросы, слишком значимые, чтобы их можно было просто отвергнуть».[599] Сопоставление системы Уголовного кодекса 1922 года и системы Уголовного уложения 1903 года действительно позволяет говорить, что последовательность изложения Особенной части была лишь отчасти заимствована советским кодексом из Уложения. Все заголовки глав были сформулированы иначе. Но использовались уголовно-правовые термины Уложения. Например, формулировки форм вины. В то же время следует признать и то, что в УК РСФСР были серьезные новеллы, например, глава о контрреволюционных преступлениях. Несмотря на наличие этой главы, выступавшие в прениях на IV съезде деятелей юстиции, выделили как проблему проекта УК отсутствие в законе четко выраженного классового характера.[600]

Концепция пролетарского права являлась разновидностью социологической теории. Отсюда, можно сделать вывод о том, что аналогия в уголовном праве по замыслу создателей Уголовного кодекса была призвана не допустить превращения уголовного закона из орудия классовой борьбы в препятствие на пути достижения целей пролетариата как господствующего класса. Этой же цели служила статья 9 УК РСФСР 1922 года, в которой закреплялось, что назначение наказания производится судебными органами по их социалистическому правосознанию с соблюдением Руководящих начал и статей настоящего кодекса.

Введение аналогии в уголовном праве и указание на социалистическое правосознание в связи с назначением наказания означали изменение в понимании революционного правосознания. Революционное правосознание в первые годы советской власти являлось

---

[598] Соломон П. Советская юстиция при Сталине. М., 1998. С. 25.
[599] Там же. С. 26.
[600] Материалы Народного комиссариата юстиции РСФСР. Вып. XVI-XVII. М, 1922. С. 23-30.

источником советского права. В 1922 году оно перестало быть источником права. Зато в Уголовном кодексе установлено судейское усмотрение в рамках закона. Представляется, что подход, закрепленный в уголовном законе, был компромиссным. Так, с одной стороны он как будто сохранял в судебной практике место для революционного правосознания судей, а с другой стороны принятие кодекса означало правовую регламентацию, тем более, что многие судебные работники требовали точных наказаний за конкретные преступления. Таким образом, в уголовном праве одновременно признавался и принцип революционной законности, и принцип усмотрения судей народного суда и революционных трибуналов.

Принцип классовости в Уголовном кодексе 1922 года был закреплен несколько «приглушенно» в статьях 5 и 6. В кодексе была использована теория общественной опасности лица (статья 49). Таким образом, первый советский уголовный кодекс предусматривал наряду с ответственностью за вину и ответственность без вины. В кодексе кроме термина «наказание» был использован термин «меры социальной защиты». В отличие от «Руководящих начал» кодекс признавал возможность исправления преступников (статья 8). Система наказаний и других мер социальной защиты, применявшаяся в отношении трудящихся классов, была мягкой. Это было связано с представлением о том, что наказание является мерой оборонительной и должно быть лишено признаков мучительства (статья 26). В отношении классовых врагов такой либерализм не допускался, за контрреволюционные преступления могла применяться, в качестве исключительной, высшая мера наказания – расстрел.

Рассмотрим также вопрос о заимствованиях из старого дореволюционного российского законодательства. Проект коллегии НКЮ, который, в конце концов, стал уголовным законом в 1922 г., был не единственным проектом, который разрабатывался в то время. Хронологически проекту коллегии НКЮ предшествовали проект, разработанный общеконсультационным отделом Народного комиссариата юстиции и проект Общей части Уголовного кодекса, составленный секцией судебного права и криминалистики Института советского права в конце 1921 г.[601] Как отмечалось в книге «История советского уголовного права», изданной авторским коллективом в 1947 г., «оба эти проекта, исходившие из чуждых советскому праву принципов, не оказали существенного влияния на подготовку Уголовного кодекса РСФСР. Однако в первоначальном проекте Уголовного кодекса, выработанном Народным комиссариатом юстиции, отдельные статьи, видимо, были заимствованы

[601] См.: Герцензон А.А., Грингауз Ш.С., Дурманов Н.Д., Исаев М.М., Утевский Б.С. История советского уголовного права. М., 1947. С. 245.

из этих проектов, в частности, статьи о целях наказания, о принудительных работах».[602] Приведенная цитата из работы 1947 г., хотя и в осторожной форме, все-таки признает факт заимствований. В более ранних работах советских криминологов, которых считали так называемыми «спецами», о необходимости заимствований из старого права писалось вполне определенно. Например, А.А. Пионтковский рассматривал советское уголовное право как часть пролетарской культуры, которую «без надлежащего усвоения прошлой культуры, культуры буржуазного общества, нельзя строить».[603] М. Исаев вообще считал, что Уголовный кодекс 1922 г. – этап в развитии отечественного уголовного права наряду с Соборным уложением 1649 г., Уложением 1845 г. и Уложением 1903 г. В то же время он писал, что «источники Уголовного кодекса 1922 г. следует искать в революции и выявленном и обусловленном ею правосознании тех классов и слоев населения, которые не только совершили революцию, но и сумели удержать в своих руках государственную власть».[604]

Важнейшим заимствованием из дореволюционного права явилась структура уголовного закона: УК 1922 г. имел общую и особенную части. Кроме того, закон 1922 г. предусматривал санкции за конкретные виды преступлений, что значительно ограничило судейское усмотрение, широко практиковавшееся в годы гражданской войны. Об этих особенностях УК РСФСР 1922 г. писал А.Я. Эстрин: «Советское уголовное законодательство использовало, таким образом, при издании УК внешнюю форму буржуазных уголовных кодексов, которые расчленяются на общую и особенную части. Использование этой внешней формы советским уголовным законодательством было целесообразно и необходимо в условиях, когда с переходом к нэпу стояла задача обеспечения законности».[605]

По вопросу о заимствованиях из отечественного дореволюционного права в УК РСФСР 1922 г. можно согласиться с мнением П. Соломона о том, что «Уголовный кодекс 1922 года, на котором были основаны все последующие советские кодексы, представлял собой характерную смесь из традиции и новаторства. В его структуре, во многих направляющих положениях, спецификации преступлений и в арсенале наказаний многое было унаследовано от прошлого. В то же время, некоторые новые категории преступлений, под-

---

[602] Там же. С. 245.
[603] Пионтковский А.А. Советское уголовное право. Т.1. Общая часть. М., 1928.С. 10.
[604] Исаев М. Уголовный кодекс 1 июня 1922 г. // Советское право. № 2. 1922. С 17, 19.
[605] Эстрин А.Я. Советское уголовное право. Часть Общая. Выпуск 1. Основы и история уголовного права. Под общ. Ред. Н.В. Крыленко. М., 1935.С. 112.

ход к наказанию и закрепленные в нем новые основные принципы составления документа придали кодексу социалистический привкус».[606]

Таким образом, наличие заимствований из дореволюционного права было в период создания Уголовного кодекса очевидно, так как к законопроектной работе были привлечены юристы дореволюционной школы, перешедшие на сторону Советской власти,. Благодаря этим юристам общепринятые на тот момент положения отечественного уголовного права были закреплены в УК РСФСР 1922 г. Впоследствии, по мере становления науки советского уголовного права, эти заимствования стали замалчиваться. А достижения советского периода стали подаваться в научной литературе более акцентированно. Наличие заимствований или отсутствие их не были спорным вопросом на момент создания первого советского Уголовного кодекса, а самой сложной проблемой, которую пытались решить создатели кодекса, было закрепление классового подхода в уголовном праве.

Слабая выраженность классового подхода в период обсуждения проекта УК, например, на IV съезде деятелей советской юстиции в январе 1922 г., отмечалась как одна из проблем уголовного законодательства. Хотя этот вопрос в Наркомате юстиции и попытались решить еще в 1919 г., когда были изданы «Руководящие начала по уголовному праву». В статье 1 этого нормативного акта НКЮ было закреплено определение права, предложенное П.И. Стучкой, который в то время был заместителем наркома юстиции. Стучка вошел в историю советского права как один из самых последовательных сторонников классового подхода. Однако стоит заметить, что он развивал свою классовую концепцию пролетарского права не с «нуля», а на основе социологической теории права, наиболее видными представителями которой в дореволюционной России были С.А. Муромцев, М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов. Стучка неоднократно ссылался на работы Муромцева. По его мнению, недостатком определения права по С.А. Муромцеву было то, что определяя право как порядок общественных отношений, он не писал о классовом интересе как о признаке права.[607] Таким образом, Стучка дополнил определение права, которое давал Муромцев, признаком классового интереса.

Однако для решения такой сложной задачи, как выражение классового подхода в уголовном праве, использования одних только отечественных разработок оказалось недо-

---

[606] Соломон П. Советская юстиция при Сталине. М., 2008. С. 25.

[607] См.: Стучка П.И. Революционная роль права и государства // Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964. С. 63.

статочно, пришлось обратиться к зарубежным теориям. О том, что заимствования из западноевропейского права действительно были произведены, писал в 1935 г. А.Я. Эстрин: «Совершенно напрасно УК 1922 г. воспринял из теории буржуазной социологической школы термин «меры социальной защиты» для обозначения мер репрессии; правда, употребляя этот «новый» термин, УК 1922 г. больше пользуется все же термином «наказание». Неправильным также было заимствование из традиций классической ненаказуемости приготовления к преступлению. В ряде глав УК немало отдельных детальных формулировок «составов преступления» было без особой надобности позаимствовано (хотя и с внесением существенных коррективов) из буржуазных образцов».[608]

В УК РСФСР 1922 г. предусмотрел отказ от принципа целесообразности в пользу принципа законности, в том числе при преследовании за контрреволюционные преступления. Однако законность была проведена не до конца, так как закон закрепил применение аналогии**.** Как говорил нарком юстиции Курский, представляя проект уголовного закона во ВЦИК в мае 1922 г., без аналогии обойтись нельзя, так как предусмотреть все составы преступления в законе не представляется возможным. Тот факт, что уголовное право Советской России в первые годы Советской власти испытало сильное влияние зарубежной социологической школы уголовного права, подтверждается заимствованием теории опасного состояния. Видными представителями этой теории за рубежом были Ф. Лист, А. Принс, Ж. ван Гамель. Создатели УК 1922 г. при помощи этой теории постарались решить проблему классового подхода. Как отмечал М. Блум, «Стучка неоднократно указывал на необходимость считаться в каждом конкретном случае совершения преступления как с побудительными мотивами, так и с социальным положением лица и общественной средой».[609]

Далеко не все считали, что теорию опасного состояния можно приспособить для нужд пролетарского государства. Так, анализируя теорию опасного состояния лица и проект общей части УК, разработанный секцией судебного права и криминологии Института советского права, в 1922 г., т.е. в период подготовки кодекса, И. Славин пытался доказать, что эта теория противоречит классовым интересам советского государства. В своей статье он писал: «Еще до революции социологическая школа уголовного права смягчала бездушие карательной политики, доказывая значение социальных факторов преступности. Мысль ученых России никогда не увлекалась до крайних пределов теорией опасного состо-

[608] Эстрин А.Я. Указ. соч. С. 114.
[609] Блум М.И. П.И. Стучка об уголовном и исправительно-трудовом праве // О теоретическом наследии П. Стучки в советской правовой науке. Рига, 1965. С. 198.

яния, выросшей в условиях капиталистического развития Западной Европы, требовавшего для себя обеспечения от голодных безработных и социально вырождающихся элементов».[610] Опасения Славина вызвало отсутствие в проекте четкого указания на то, в каком случае к лицу будут применяться меры социальной защиты: при совершении конкретного преступления или независимо от этого. Он замечал, что «сама теория опасного состояния приурочивает применение этих мер при совершении виновным конкретного преступления», и что «эта теория в представлении самых рьяных своих защитников не доходила до полного отрицания личности».[611]

Исходя из вышеизложенного, Славин решительно выступал против применения этой зарубежной теории в советском уголовном праве, и полагал, что авторы проекта не могли не знать тех последствий, которые в условиях той действительности могло породить бесконтрольное право распоряжаться свободой людей, имевших несчастье быть судимыми когда-либо. Кроме того, он считал, что в социально-экономических условиях Советской России данный подход не поможет достичь поставленной цели и будет направлен, скорее всего, против трудящихся, которые из-за тяжелого материального положения и совершают имущественные преступления. Однако разработчики кодекса не были согласны с мнением, которое выразил И. Славин, поэтому теория опасного состояния все-таки была воплощена в статьях 6 и 49 Уголовного кодекса 1922 г.

Итак, на создание Уголовного кодекса в 1921-1922 г. г. оказали влияние как классическая теория буржуазного уголовного права, так и антропологическое и социологическое направления буржуазной науки. Причем последнее было использовано для выполнения социального заказа советского государства о классовой направленности уголовного закона.

Заимствования были произведены и при создании трудового кодекса. А.М. Лушников провел глубокое исследование становления и развития науки трудового права в России и выяснил, что в дореволюционной России имелись теоретические разработки важнейших институтов трудового права. И в первую очередь, благодаря работам Л.С. Таля, который учился у В. Эндеманна – первого немецкого ученого-трудовика из Бонна.

Л.С. Таль сформулировал основные положения теории трудового договора, а также теории коллективного договора и внутреннего распорядка на предприятии.[612] Следователь-

---

[610] Славин И. Наказуема ли уголовная неблагонадежность? // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 8. С. 2.
[611] Там же. С. 1-2.
[612] См.: Лушников А.М. Наука трудового права России. Историко-правовые очерки в лицах и событиях. М., 2003. С. 31, 41.

но, работы этого дореволюционного ученого и других, например, И.С. Войтинского и К.М. Варшавского, можно по праву считать теоретической базой для создания основ советского трудового права. Понятие трудового договора появилось в отечественном законодательстве впервые именно в КЗоТ 1922 г. Как пишет Лушников, «в дореволюционном российском законодательстве понятие трудового договора отсутствовало. В статье 42 Устава промышленного труда, изданного в 1913 г. определялось, что «найм рабочих в фабрично-заводских, горных и горно-заводских предприятиях совершается на основании общих постановлений о личном найме».[613] Несмотря на то, что трудовое право в дореволюционной России не было систематизировано, в стране достаточно активно развивалось фабрично-заводское законодательство, регулировавшее труд промышленных рабочих. А Устав промышленного труда 1913 г. можно считать прообразом будущих российских кодексов трудового права, так как в нем содержались зачатки многих институтов современного трудового права. Кроме того, это был первый в мире акт подобного рода.[614] Поэтому, вне всякого сомнения, еще одним источником советского трудового права следует считать дореволюционное законодательство.

Кстати, Войтинский и Варшавский стали наиболее видными советскими теоретиками трудового права в 1920-е годы XX века. Свое сотрудничество с властью по вопросам разработки трудового законодательства они начали еще при Временном правительстве. «В мае 1917 г. учреждается Министерство труда, которое возглавил меньшевик М.И. Скобелев. При министерстве был создан специальный комитет, готовивший проекты трудоправовых актов. Им руководил начальник юридического отдела министерства С.О. Загорский. С комитетом активно сотрудничали первые ученые-трудовики Л.С Таль, И.С. Войтинский, А.Н. Быков, К.М. Варшавский, В.Е. Варзар. Эти наработки были использованы в процессе подготовки КЗоТ 1922 г.»[615]

И, наконец, если обратиться к ГК РСФСР 1922 г., то он, несомненно, содержал нормы классического буржуазного гражданского права. Вообще, это был самый буржуазный из всех принятых в 1922 г. советских кодексов. Следует констатировать, что новая экономическая политика возродила гражданское право в Советской России. Классические нормы гражданского права воплотились в законе благодаря участию в составлении проекта так называемых буржуазных специалистов. В связи с этим возникает вопрос, можно ли считать неудачей создание кодекса, который действовал на протяжении 40 лет? Представляется, что в советское

---

[613] Там же. С. 101.
[614] Там же. С. 30.
[615] Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права. Т.1. М., 2003. С. 19.

время было принято умалять вклад так называемых «специалистов», т.е. юристов старой школы. На самом деле, их вклад вряд ли можно оценивать как неудачу, скорее наоборот, эта работа, несмотря на все трудности, с которыми она была сопряжена, получилась довольно успешной, а в результате Россия получила первый в своей истории Гражданский кодекс.

В начале 1920-х г. г. среди некоторых советских юристов признанием пользовалась теория солидаризма Л. Дюги. Как уже указывалось, среди ее поклонников был один из главных разработчиков Гражданского кодекса 1922 г. А.Г. Гойхбарг. По вопросу о теоретической базе ГК РСФСР 1922 г. современная исследовательница О.А. Авраменко делает следующий вывод: «Юристы никогда не занимались исследованием правового строя, который должен наступить при смене власти капитала на рабоче-крестьянскую власть. При таких условиях составители ГК 1922 г. тщетно искали помощи в прошлом. Составителям пришлось творить, созидать нечто новое».[616] Приведенный тезис представляется неточным, так как из литературы видно, что создатели советского Гражданского кодекса почерпнули довольно много из прошлого. При этом они привнесли в ГК РСФСР 1922 г. и свое, принципиально новое (теория А.Г. Гойхбарга). Причем это новое имело действительно революционный характер – несколько статей, например, статьи 1 и 4, введенных в кодекс Гойхбаргом в буквальном смысле изменили сущность советского гражданского права по сравнению с буржуазным гражданским правом, и оно из области частно-правовых отношений перешло в область публично-правовых отношений.

Завершим на этом рассмотрение истории создания советских кодексов, утвержденных ВЦИК в 1922 г., и кратко осветим законодательную деятельность Президиума ВЦИК. Представляется, что характер работы этого органа и ее масштаб отразили данные, представленные в докладе Президиума ВЦИК за период с 1 января по 1 мая 1922 г. О форме принятых постановлений дают представление цифры, приведенные в табл. 1.[617]

Таблица 1

	Декреты и постановления общегосударственного характера	Постановления частного характера	Циркуляры	Всего
В абс. цифрах	80	378	15	473
В %	17,0	79,8	3,2	100,0

[616] Авраменко О.А. Гражданское право РСФСР в период нэпа. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. С. 64.
[617] ГАРФ. Ф. 1235, Оп. 24, Д. 12. Л. 6.

В ГАРФ сохранилась следующая информация о работе Президиума ВЦИК. Больше всего вопросов в Президиум вносили комиссии ВЦИК – они внесли в совокупности 76 вопросов или 11,9 %. Совет Народных Комиссаров внес на утверждение во ВЦИК 50 вопросов или 7,8 % – это декреты, разработанные СНК во исполнение постановлений IX съезда Советов в связи с новой экономической политикой.

Всего с 1 января по 1 мая было образовано Президиумом ВЦИК 25 комиссий и на 1 января оставалось 14 комиссий, образованных в 1921 г. То есть всего действовало 39 комиссий, из них 21 комиссия к маю закончила работы, 7 комиссий продолжали работу. 11 комиссий были постоянными. К постоянным относились 2 комиссии по вопросам административным и районирования, 2 комиссии по судебным вопросам, 2 комиссии по вопросам сельского хозяйства, Центральная комиссия помощи голодающим и сельскохозяйственная комиссия. Из 21 комиссии, завершившей работу 5 – работали свыше 2 месяцев. 3 комиссии – от 1 до 2 месяцев, остальные 13 комиссий – до 2 недель.[618]

В отчете Президиума ВЦИК за период с 1 января 1922 по 1 мая 1922 г. рассмотренные комиссиями вопросы были следующим образом систематизированы.

«**I. По общим вопросам.**

1. Временная комиссия ВЦИК и СНК по делам Туркестана.

2. Описание автономных республик.

II. По вопросам сельского хозяйства.

1. Руководство работами по оказанию помощи сельскому населению, пострадавшему от неурожая.

2. Восстановление сельского хозяйства.

3. Рассмотрение вопроса об урегулировании кормового дела в скотоводческих районах рязанской губернии.

III. Вопросы транспорта.

1. Детальное рассмотрение и согласование декрета СНК об оплате протекционных вагонов.

IV. Вопросы финансовые.

1. Бюджетная комиссия.

V. Вопросы административного управления и районирования.

---

[618] Там же. Л. 13.

1. Ускорение работ по проведению нового административно-хозяйственного деления РСФСР.

2. Разработка проектов районирования.

3. Определение границ Бурятской автономной области.

4. Разрешение вопроса о границах Горской республики, Кабардинской области, Карачаевской, Балкарии.

5. Установление границ Якутской области и выработка Положения о Якутской области. Представители Наркомнаца, НКВД, НКЗема и представители Якутской области и Сибревкома.16 февраля 1922 г. – начало работ, 16 марта 1922 г. – работы закончены.

6. Согласование основных поправок положения о советских губернских и уездных заштатных городах и поселках городского типа. Аванесов, Курский, Равич. 23-26 января 1922 г.

VI. Вопросы судебные.

2. Разработка проекта о реорганизации ВЧК и ее местных органов на основе постановления 9 съезда (Курский, Каменев, Дзержинский). 5 января 1922 г.

3. Разработка декларации о судебном кодексе. Курский, Литвинов, Сапронов. 9 марта 1922 г.

4. Редакция проекта ГПУ о внесудебных приговорах. Аванесов, Уншлихт, Курский.

5. Проект постановления об организации Междуведомственной комиссии по проведению амнистии согласно международных договоров, заключенных РСФСР. Представители НКЮ, НКВД, ВЧК, НКИД.10 февраля 1922 г.

6. Разрешение вопросов относительно нетрудоспособных лиц, заключенных в лагерях принудительных работ.

7. Точное формулирование постановление Президиума ВЦИК о порядке решения судебных дел. Аванесов, Крыленко, Курский. 8 декабря 1921 г. – 5 января 1922 г.

33. Улучшение положения рабочих. Председатель Шляпников, член Калинин, Наркомпрод – Лобачев, военное ведомство – Склянский, ВСЦПС – Сенюшкин.

Комиссия постоянного характера. Комиссия ликвидирована. Функции переданы профсоюзу.

34. Разработка вопросов, касающихся коммунального хозяйства. (Сапронов, Боровский, Белобородов). Вопрос о коммунальном хозяйстве поставлен на сессии ВЦИК».[619]

Приведенный перечень показывает чрезвычайно насыщенную и разноплановую законодательную деятельность Президиума ВЦИК. Стоит отметить огромный вклад Президиума ВЦИК в законодательное закрепление федеративных отношений в Советской России, поскольку практически все автономные образования в составе РСФСР были законодательно оформлены путем принятия соответствующего правового акта Президиумом ВЦИК.[620] Не случайно М.И. Калинин в марте 1921 г., выступая в коммунистической фракции ВЦИК VIII созыва, называл законодательными три органа: ЦК РКП(б), Совнарком РСФСР и Президиум ВЦИК. Однако изучение законодательной деятельности высших органов Советской власти в 1921-1922 г. г. свидетельствует о том, что Калинин был не точен, так как и Всероссийские съезды Советов, и ВЦИК также выполняли значительную роль в законодательной деятельности Советской России. Можно отметить, что необходимость налаживания рыночных отношений, восстановления сельского хозяйства и денежной системы, защиты государственного сектора экономики от частного сектора привела к активизации законодательной деятельности высших представительных органов Советской власти – съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета.

3.2. Законодательная деятельность Совета Народных Комиссаров в 1921-1922 годах

При подборе материалов для написания части работы, посвященной законодательной деятельности СНК РСФСР, пришлось столкнуться с проблемой скудости источников. Это, прежде всего, связано с тем, что на заседаниях Совнаркома при Ленине стенограммы не велись. В Государственном архиве РФ сохранились только протоколы заседаний советского правительства. Однако в протоколах вопросы излагаются кратко, в виде решений по рассматривавшимся вопросам. Например, 22 февраля 1921 г. на заседании Совнаркома

[619] ГАРФ. Ф. 1235, Оп. 24. Д. 12. Л. 15-18, 20.
[620] Подробнее о становлении и развитии Российской Федерации в 1921 -1922 г. г. можно узнать из монографии Чистякова О.И. Становление «Российской Федерации» (1917-1922). М., 2003.

РСФСР по докладу В.И. Ленина был рассмотрен вопрос о проекте положения о Государственной общеплановой комиссии. СНК принял решение: «Утвердить положение и список членов, предложенных Лениным. Председателем плановой комиссии утвердить Кржижановского. Пополнить комиссию экономистами-статистиками; передав кандидатуры Ларина, Струмилина, Попова, Середы, равно как и вопрос о дальнейших пополнениях комиссии на согласование СТО при участии председателя плановой комиссии Кржижановского».[621] Или, согласно протоколу № 415 от 29 марта 1921 г. была назначена комиссия по продналогу в составе Каменева, Осинского, Цюрупы, Лежавы и Милютина[622].

1921-1922 годы были последними годами активной политической деятельности В.И. Ленина как главы Советского правительства и практически единственным периодом, когда он находился во главе государства и партии в мирный период. Отсутствие стенографических материалов СНК в какой-то мере компенсируется Полным собранием сочинений В.И. Ленина и Ленинским сборником. Глава СНК, несомненно, играл ведущую роль при принятии важнейших законодательных актов Советского правительства.

Итак, перейдем рассмотрению законодательной деятельности СНК РСФСР в 1921-1922 г. г. После замены продразверстки продналогом Совнаркому было поручено издать декреты по отдельным видам натуральных налогов. Так, например, в 1921 г. СНК РСФСР были разработаны и изданы следующие декреты: «О натуральном налоге на хлеб, картофель и масличные семена» от 21 апреля 1921 г., «О натуральном налоге на молочные продукты» от 21 апреля 1921 г., «О натуральном налоге на яйца» от 21 апреля 1921 г., «О натуральном налоге на шерсть» от 10 мая 1921 г., «О натуральном налоге на табак» от 11 мая 1921 г., «О натуральном налоге на продукты огородничества и бахчеводства» от 31 мая 1921 г., «О натуральном мясном налоге» от 14 июня 1921 г., «О натуральном налоге на пушнину» от 16 декабря 1921 г.

О том, как именно СНК РСФСР выполнил поручение ВЦИК об издании декретов по налогам, писала Г.А. Кутьина: «В развитие этого закона (закона ВЦИК о замене продразверстки продналогом – О. М.) Совету НК РСФСР было поручено «не позднее месячного срока издать соответствующее подробное положение». СНК выполнил возложенное на него задание, но с отступлениями от декрета ВЦИК. Во-первых, декрет обязал издать положение, а ст. 5 его вообще упоминала «закон о налоге». Вместо единого документа было

[621] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 23. Д. 18. Л. 2.
[622] См. там же. Л 17.

принято 13 декретов СНК, определивших 15 объектов обложения и размеры обложения. Во-вторых, отступление от декрета 21 марта 1921 г. касалось срока выполнения порученного Совнаркому задания. Декрет определял месячный срок, но в течение его было принято только 3 декрета – о налогах на хлеб, картофель, масличные семена, молочные продукты и яйца, а все остальное – позже (с 10 мая по 15 сентября). В 1922 г. был введен временный натуральный налог на молочные продукты и яйца».[623]

Первым декретом СНК, который устанавливал порядок взимания отдельного вида натурального налога, был декрет «О натуральном налоге на хлеб, картофель и масличные семена». В томе 14 издания «Декреты Советской власти» содержатся следующие сведения о разработке и принятии этого правового акта. 29 марта Политбюро ЦК РКП(б) обсудило подготовленные комиссией под председательством Л.Б. Каменева общие положения о продовольственном налоге на хлеб и поручило Центральному статистическому управлению «произвести предварительный подсчет, показывающий, сколько платил крестьянин в среднем при царизме прямых и косвенных налогов отдельно при переводе их на хлеб для сравнения с нашим продовольственным налогом». Комиссии было предложено подготовить проект декрета и внести его в Политбюро. 19 апреля Политбюро ЦК РКП(б) рассмотрело проект декрета с поправками и предложило внести его в СНК. СНК, в свою очередь, обсудив проект в тот же день, принял следующее постановление: «В пункте 4 должны быть указаны точные эквиваленты замены. Допустима также замена по районам. Выработать точные эквиваленты поручается комиссии в составе Попова или его заместителя и специалистов из НКПрода и НКЗема. Поручить Курскому в месячный срок произвести проверку ранее изданных декретов о заготовке хлеба, картофеля и масличных семян и внести в СНК об отмене тех из них, которые утрачивают силу с изданием настоящего декрета, а равно с изменением, которое следует внести в другие. Инструкция должна быть выработана Наркомпродом совместно с Наркомземом при участии Центрального статистического управления и внесена в СНК. При единогласии комиссии Ленин уполномочивается подписать декрет от имени СНК и передать Каменеву для опубликования, причем выправить корректуру поручается лично Попову. При разногласии внести вопрос в СТО 22 апреля 1921 г.». Декрет был подписан В.И. Лениным 21 апреля, сообщение об этом было принято к сведению на заседании СНК 26 апреля.[624]

---

[623] Кутьина Г.А. Становление советской налоговой системы в период нэпа. Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1990. С. 11-12.

[624] См.: Декреты Советской власти. Т. 14. М., 1997. С. 116.

Разъяснения по принятым СНК РСФСР правовым актам по натуральному налогообложению были даны членом коллегии Наркомпрода А.И. Свидерским на X партконференции в мае 1921 г.. Эти разъяснения в какой-то мере позволяют воссоздать обстановку, в которой происходила разработка декретов СНК, в частности декрета «О натуральном налоге на хлеб, картофель и масличные семена».

Свидерский доложил собравшимся, что Наркомпрод по заданию СНК РСФСР осуществлял работу по пересмотру и разработке законодательства в связи с изменением продовольственной политики после X партийного съезда. Эту работу Наркомату продовольствия пришлось делать в кратчайшие сроки: «Поворот в продовольственной политике привел нас к необходимости эту колоссальнейшую задачу, которую в предшествующий период советская власть разрешала в течение 3 лет, в настоящее время разрешить в течение 2-3 месяцев».[625]

В декрете ВЦИК от 21 марта 1921 г. были указаны признаки, по которым должен был определяться размер налога: налог должен быть исчисляем в зависимости от количества пашни, от количества едоков в хозяйстве, от количества рабочего скота, от степени урожая. Докладчик пояснял, что на основании этих признаков требовалось разработать в отношении каждого продукта сельского хозяйства отдельный нормативный акт. По мнению Свидерского, самым удачным декретом из принятых Совнаркомом является декрет «О натуральном налоге на хлеб, картофель и масличные семена», так как «в этом декрете все директивы, которые указаны в основном декрете ВЦИК нашли отражение, основные признаки обложения получили конкретные формы, понятные и доступные пониманию как самого отсталого крестьянина, так и мало разбирающегося сборщика налогов».[626] Свидерский отмечал, что все остальные декреты являются в той или иной мере подражанием вышеуказанному декрету. Из четырех указанных ВЦИК признаков при разработке вышеназванного декрета были взяты только три: площадь пашни, количество едоков в семье и степень урожая. Эти три признака закреплены в особой таблице, в которой хозяйства были разбиты на 7 групп, а возможные степени урожая на 11 разрядов. Эта таблица, по мнению докладчика, и есть сущность декрета, поскольку «всякий сборщик налога, явившийся в деревню за взысканием налога, может предъявить требование лишь на основании таблицы, и всякий плательщик, взявший эту таблицу, может в течение нескольких минут проверить, правильно ли наложено обложение».[627] Цель декрета виделась разработчикам как создание таких условий, при которых крестьянское

[625] Протоколы Десятой Всероссийской конференции РКП(б). Под ред. К.А. Мальцева. М., 1933. С. 37.
[626] Там же. С. 38.
[627] Там же. С. 39.

хозяйство могло бы развиваться так, чтобы выйти из кризиса. Для достижения этой цели плательщик должен был иметь побуждение не только к расширению своего хозяйства, но и чтобы государство путем налога могло также направлять это хозяйство в желаемую сторону. Поэтому в декрете имелось указание, что соотношения между количеством разных продуктов, сдаваемых плательщиками, устанавливаются Наркомпродом и Наркомземом. В заключение выступления Свидерский сообщил присутствующим, что к моменту проведения X партийной конференции СНК РСФСР издал всего 7 декретов, касающихся 11 продуктов сельского хозяйства, а в разработке находятся еще 3 декрета.

Введение продовольственных налогов было начальным мероприятием новой экономической политики Советской власти. О том, что следовало сделать, кроме этого, было изложено В.И. Лениным в работе «О продналоге» и в проекте Наказа СТО местным советским учреждениям, написанным в апреле и в мае 1921 г.

В брошюре «О продовольственном налоге», написанной 21 апреля 1921 г., В.И. Ленин изложил свое видение политики Советской России после окончания гражданской войны. Дата написания этого ленинского произведения имеет значение, так как именно в этот день он как председатель СНК РСФСР подписал ряд декретов о взимании натуральных налогов.

Ленин провозгласил, что главной задачей государства в 1921 г. являлось восстановление и развитие крестьянского хозяйства. «Для улучшения положения рабочих нужны хлеб и топливо. А увеличить производство и сбор хлеба, заготовку и доставку топлива нельзя иначе, как улучшив положение крестьянства. Начать надо с крестьянства. Кто не понимает этого, кто склонен усматривать в этом выдвигании крестьян на первое место «отречение» или подобие отречения от диктатуры пролетариата, тот просто не вдумывается в дело, отдает себя во власть фразе. В первую голову нужны немедленные и серьезные меры для поднятия производительных сил крестьянства».[628]

Первым шагом для достижения указанной цели была замена разверстки продналогом, «связанная со свободой торговли после уплаты налога, по крайней мере, в местном хозяйственном обороте».[629]

Далее Ленин рассуждал, что такой поворот в политике некоторые товарищи представляют как переход к буржуазности вообще. По мнению вождя большевиков, такой подход ошибочен. Ленин в рассматриваемой брошюре дал свое понимание продналога:

---

[628] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 218- 219.
[629] Там же. С. 219.

«Продналог есть одна из форм перехода от своеобразного «военного коммунизма», вынужденного крайней нуждой, разорением и войной, *к правильному социалистическому продуктообмену* (выделено мной – О.М). А этот последний есть одна из форм перехода от социализма с особенностями, вызванными преобладанием мелкого крестьянства в населении, к коммунизму».[630] Из этого положения следует сделать вывод, что товарообмен, предлагаемый Лениным в 1921 г., был первой ступенью к продуктообмену, т.е. к более высокому уровню отношений между городом и деревней.

Однако В.И. Ленин считал, что в условиях 1921 г. полный запрет торговли был бы глупостью и даже самоубийством. Единственная возможность, которая виделась в тот момент Ленину, было направление развитие капитализма в русло государственного капитализма. Владимир Ильич предлагал следующие четыре способа для направления капитализма в это правильное русло: 1) концессии, 2) кооперация, 3) привлечение капиталиста как частного торговца, 4) сдача в аренду капиталистам национализированных предприятий. Из этих четырех способов самым перспективным, по мнению лидера большевиков, был путь использования кооперации. Он писал: «Кооперативный капитализм в отличие от частнохозяйственного капитализма является при Советской власти разновидностью государственного капитализма. Кооперативный капитализм похож на государственный в том отношении, что облегчает учет, контроль, надзор, договорные отношения между государством и капиталистом. Политика кооперативная даст подъем мелкого хозяйства и облегчение его перехода, в неопределенный срок, к крупному производству на началах добровольного объединения».[631]

Итак, в мае 1921 г. наряду с организацией сбора натуральных продовольственных налогов с крестьянства В.И. Ленин рассчитывал наладить товарообмен между городом и деревней при помощи кооперации. По мнению Ленина, такой способ с одной стороны позволил бы восстановить в стране экономику, а с другой не допустил бы широкого распространения товарно-денежных отношений, свободы торговли.

Впервые вопрос о кооперации был включен в качестве самостоятельного пункта повестки дня на IX съезде РКП(б). Для рассмотрения внесенных проектов решений съезд создал кооперативную секцию, где сторонники взгляда на кооперацию как на отжившую категорию оказались в большинстве и провели резолюцию В.П. Милютина об огосударствлении кооперации и включении потребительских обществ в состав волисполкомов. Ленин на

---

[630] Там же. С. 219.
[631] Там же. С. 225, 227.

пленарном заседании съезда 3 апреля 1920 г. был вынужден подвергнуть проект Милютина резкой критике, и доказывал, что огосударствление кооперации невозможно. Съезд поддержал предложение Ленина, отвергнув резолюцию Милютина.[632]

А.М. Лежава, вспоминая о своей встрече с В.И. Лениным накануне X съезда партии, писал, что Владимир Ильич очень подробно расспрашивал его о возможном характере товарообменных операций кооперативного аппарата. «Помню, что я в разговоре несколько раз употребил слово «торговля» и интересовался отношением к нему В.И., но он никак не реагировал на это употребленное мною слово, и я, уйдя от него, так и остался в неведении, представлял ли себе Владимир Ильич в этот момент проектируемый товарообмен в виде торговли, или действительно думал о «натуральном обмене в пределах местного оборота». Однако вскоре после X съезда партии, когда в присутствии Ленина рассматривался доклад комиссии Каменева об одном из первых декретов о товарообмене, Лежаве удалось вставить слово «торговля», благодаря активной поддержке Владимира Ильича.[633]

История разработки Лениным кооперативного плана была изучена Л.Е. Файном, который считал, что в письме к Н.И Бухарину, написанном до 30 марта 1921 г., В.И. Ленин развивает следующий план. «В руках пролетарского государства имеется материальная база. Оно продает а) рабочим и служащим за деньги или за их труд без денег, б) крестьянам за хлеб. Как продает? Через кого? Через комиссионера (торговца) за комиссионный процент. Предпочтение оказывает кооперации (стараясь поголовно организовать в нее население)».[634] Далее автор писал: «В соответствии с решением X съезда партии ЦК РКП(б) приступил к разработке директивных указаний по вопросу о переходе к новой экономической политике. После окончания работы съезда Политбюро ЦК РКП(б) создало две комиссии – для выработки основных положений по продналогу и по кооперации. 25 марта на заседании Политбюро при участии Ленина было решено создать единую комиссию для разработки обоих вопросов. Состав этой комиссии был 29 марта утвержден на заседании СНК. Состав комиссии: Каменев, Милютин, Цюрупа, Лежава и Осинский. Одновременно с комиссией ЦК РКП(б) и СНК выработка соответствующих рекомендаций велась в Народном комиссариате продовольствия. На заседаниях коллегии НКП 16, 21, 26 марта этот вопрос

---

[632] См.: Девятый съезд РКП(б). Протоколы. М., 1960. С. 422.
[633] См.: Ленинский сборник. Т.4. С. 381-382.
[634] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 52. С. 122.

подвергся всестороннему обсуждению. Выработанные предложения были переданы в комиссию ЦК РКП(б) и СНК».[635]

Комиссия Политбюро ЦК и СНК разработала проекты декретов о потребительской кооперации и натурпремировании. 3 и 4 апреля они были одобрены на заседаниях комиссии. 5 апреля эти проекты обсуждались на заседании Политбюро ЦК. В этот же день В.И. Ленин внес их на рассмотрение Совнаркома. 5 и 7 апреля проекты декретов рассматривались на заседаниях СНК РСФСР и были утверждены. 13 мая Политбюро при участии Ленина обсудило вопрос о государственном товарообмене, приняв за основу проект практических предложений А.М. Лежавы. Было решено, что Наркомпрод весь товарообменный фонд передает Центросоюзу. В тот же день Ленин вносит одобренные Политбюро проекты на рассмотрение СНК, который принял постановления «Об обменном фонде рабочих и служащих»[636] «О порядке отчисления продуктов в фонд натурпремирования».

Уже начиная с мая 1921 г. между Наркомпродом и Центросоюзом возникли разногласия. Центросоюз настаивал на предоставлении ему монопольного права на проведение товарообменных операций, в то время как Наркомпрод считал, что кооперации не нужно давать никаких преимуществ, а рассматривать ее как один из контрагентов Наркомпрода, с которым последний должен заключить договор, если признает это целесообразным.

Несмотря на все старания к осени 1921 г. стало ясно, что выполнить государственные задания по товарообмену Центросоюзу не удалось. Поэтому 26 октября 1921 г. СНК издал постановление «О порядке привлечения потребительской кооперации органами государства к выполнению товарообменных операций и заготовительных операций», согласно пункту 1 которого монопольное право кооперации на товарообмен было отменено. Идея товарообмена через кооперацию потерпела неудачу, так, «по важнейшим хлебофуражным товарам к середине августа кооперация должна была обеспечить государству около 32 млн. пудов, а заготовила всего 2,3 млн. пудов».[637]

Причины неудачи носили как субъективный, так и объективный характер. Об эффективности использования советским государством кооперации для товарообмена буржуазные специалисты того времени отзывались скептически. Например, Л.Н. Литошенко, работавший в Центральном статистическом управлении, писал, что «кооперация и социали-

---

[635] Файн Л.Е. История разработки В.И. Лениным кооперативного плана. М., 1970. С. 219.
[636] СУ РСФСР 15 августа 1921 г. № 47. Ст. 228.
[637] Дмитренко В.П. Торговая политика Советского государства после перехода к нэпу 1921-1924 г. г. М., 1971. С. 53.

стический строй несовместимы, только в условиях капиталистического строя она находит естественную среду для своего развития. Поэтому кооперация не должна желать уничтожения капитализма».[638]

Для успеха товарообмена был необходим достаточный фонд промышленных товаров. Однако его в 1921 г. у государства в наличии не было: для получения продуктов путем обмена (предполагаемый коэффициент обмена 1:3) нужно было иметь промышленных изделий на сумму свыше 120 млн. рублей золотом. Фактически к началу развертывания товарообменных операций в распоряжении Наркомпрода имелось в наличии товаров для обмена на сумму 12 млн. рублей золотом, а в 1922 г. их могло быть произведено лишь на 50 млн. рублей.[639]

Накопленный к осени 1921 г. опыт и нарастание кризиса в экономике заставили Ленина отказаться от натуральной формы товарообмена между промышленностью и мелкотоварным крестьянским хозяйством и взять курс на развитие товарно-денежных отношений. Выступая 29 октября 1921 г. на VII Московской губернской партконференции, Ленин сделал вывод, что «товарообмен сорвался: сорвался в том смысле, что он вылился в куплю-продажу. Частный рынок оказался сильнее нас. Потрудитесь приспособиться к ней, иначе стихия купли-продажи, денежного обращения захлестнет вас!».[640]

Одним из деятелей партии, который активно занимался внедрением товарообмена в 1921 г., был М.И. Фрумкин – в то время член коллегии Наркомпрода. В 1921 г. он опубликовал книжку «Товарообмен, кооперация и торговля», где изложил свои взгляды на эту проблему. Фрумкин утверждал, что никакого товарообмена до 1921 г. в Советской России не было, хотя в годы гражданской войны и был издан ряд декретов СНК РСФСР, направленных на регулирование обменных операций. Например, 7 августа 1918 года был издан декрет о товарообмене, повторенный затем 5 августа 1919 г.

Фрумкин описывал ситуацию с товарообменом в 1918-1919 г. г. следующим образом: «2 апреля 1918 г. постановлением Совнаркома было предоставлено в распоряжение Наркомпрода 1.162.000.000 рублей на закупку товаров. Отправка товаров в хлебородные места усилилась до таких размеров и притом без всякого плана, лишь бы скорее продвинуть в хлебные места предметы первой необходимости, что пишущий эти строки, работавший в то время в

---

[638] Экономист,1922, № 2, С. 184-198.
[639] Сборник материалов и статей по сельскохозяйственной кооперации. М., 1921. С. 40-41.
[640] Ленин В. И. Полн. собр. соч. т. 44. С. 207-208.

Сибири, не успевал даже при помощи сильной сибирской кооперации и своих собственных складов разгружать вагоны, маршруты, потоками направлявшиеся к нам.

Товар поступал в кооперативную лавку, которая отпускала его за деньги, мы на приемных пунктах тоже расплачивались деньгами за сдаваемый хлеб. Другими словами, наш товарный фонд превращался в деньги для покупки хлеба. Не было товарообмена, продолжала царствовать формула товар-деньги-товар. Значительная часть товаров, которая была заготовлена Наркомпродом на фонд, отпущенный Совнаркомом, была потеряна в захваченных белогвардейцами местностях. Никакого «обязательного товарообмена» не было, шло распределение незначительного количества товаров, которые не покрывали и 20 % сдаваемых по разверстке количества продуктов. Шло распределение по душевым нормам, а не в соответствии со сданным хлебом. Души наделялись именно те, которые меньше всего производили и еще меньше сдавали. Если в процессе всей продовольственной работы на основании разверстки многие работники не могли сформулировать, что такое товарообмен, то теперь мы можем определенно повторить, товарообмена не было, и опыта товарообменных операций этот период нам не оставил».[641]

Весной 1921 г., как писал Фрумкин, попытались практически приступить к организации товарообмена, для чего был по политическим соображениям заключен договор между Наркомпродом и Центросоюзом. При заключении этого генерального соглашения работники Наркомата продовольствия РСФСР считали, что «монопольная роль всероссийского заготовителя превратила Центросоюз в ведомственный аппарат, столь же страдающий отсутствием гибкости, как и советские учреждения, и с той же волокитой».[642] Несмотря на то, что товарообмен через кооперацию не удалось как следует наладить, Центросоюз старался всеми силами удержать за собой положение монополиста. И это ему удавалось вплоть до сентября 1921 г. Потребовалось полтора месяца борьбы в высших правительственных учреждениях и комиссиях для окончательного решения этого вопроса. Наконец, 26 октября 1921 г. был принят декрет, отменивший монопольное положение Центросоюза в проведении товарообменных операций.[643]

На основании анализа опыта 1917-1921 г. г. Фрумкин сделал следующие выводы.

---

[641] Германов Л. (Фрумкин М.) Товарообмен, кооперация и торговля. М., 1921. С. 5, 6, 8.
[642] Там же. С. 10.
[643] См.: Декрет СНК от 26 октября 1921 г. «О порядке привлечения потребительской кооперации органами государства к выполнению товарообменных и заготовительных операций» // СУ РСФСР № 72, 5 декабря 1921 г. Ст. 576.

«1) В первый период существования советской власти до осени 1918 г. при сохранившемся, хотя и ослабевшем товарном рынке, обмен производился не в натуральной, а в денежной форме.

2) Во второй период с осени 1918 г. до весны 1921 г. – период полного прекращения торговли и отсутствия легального товарного рынка – крестьянство по своим мелким операциям с различными мешочниками, не доверяя бумажному рублю и не имея возможности на свои бумажные деньги приобретать предметы первой необходимости на рынке, требовало исключительно товарного покрытия.

3) С весны 1921 г. с легализацией торговли и постепенным расширением товарного рынка натуральный обмен быстро исчез. И должен был исчезнуть. В системе капитализма, хотя бы и государственного, натуральному обмену нет места».[644]

С мнением Фрумкина, изложенным выше, согласуется точка зрения, выраженная в 1947 г. в сборнике «Советская торговля за 30 лет»: «Наряду с государственным товарообменом был допущен непосредственный индивидуальный обмен между производителями в пределах местного хозяйственного оборота. В связи с этим право обмена, покупки и сбыта было распространено на изделия кустарной и мелкой промышленности. Однако государственный товарообмен 1921 г. не удался: разрушенная социалистическая промышленность не могла дать мелкому крестьянству все потребные ему товары в порядке натурального обмена. К тому же допущенный товарный обмен между производителями в пределах местного хозяйственного оборота, быстро превратился в торговлю. Ввиду этого советское государство перешло от государственного товарообмена и местного хозяйственного оборота к торговле».[645]

Изучение материалов по истории товарообмена в 1921 г. позволяет заметить следующий любопытный момент. Как известно, именно М.И. Фрумкин на X съезде РКП(б) выступил против пункта 6 проекта резолюции ЦК о замене продразверстки продналогом, предложенной съезду Лениным, утверждая, что введение свободы оборота окажется гибельным для рабочего класса. Затем, судя по письмам Ленина, на Фрумкина – члена коллегии Наркомпрода РСФСР Владимир Ильич возлагал надежды на успешное налаживание товарообменных операций в 1921 г. Например, 17 августа Ленин писал Фрумкину: «Прочел Ваш проект декрета о соли. Удивлен громадной численностью пунктов, которые имеются уже в действующем законодательстве, являются ненужным повторением. По моему, самым главным являет-

[644] Германов Л. (Фрумкин М.) Указ.соч. М., 1921. С. 16.
[645] Кистанов Я.А. Торговля в восстановительный период // Советская торговля за 30 лет. М., 1947.С. 33.

ся то, чего в проекте нет, а именно ряд немедленных практических мер для более строгой охраны соли в руках государства и для уменьшения в максимальных размерах всех и всяческих выдач соли рабочим, служащим, городским обывателям и всему населению вообще. Эта последняя мера должна быть проведена по крайней мере на текущую осень и начало зимы в самых свирепых размерах, ибо иначе мы не получим хлеба от крестьян за соль».[646]

Однако в конце 1921 г. тот же Фрумкин успел написать вышеуказанную книжку, из которой следует, что он убежденный сторонник восстановления в стране товарно-денежных отношений. Существенное изменение его взглядов является свидетельством того, что новая политика в 1921 г. нащупывалась методом проб и ошибок. Большевикам в связи с неудачей товарообмена пришлось поменять концептуальную позицию на диаметрально противоположную точку зрения, и допустить товарно-денежные отношения. Причем произошло все это очень быстро в течение 1921 г.

Летом 1921 г. стало ясно, что в стране разразился продовольственный кризис, товарообмен не оправдывал возложенных на него надежд, требовалось принятие мер, направленных на улучшение ситуации. Как уже было отмечено, в это время в руководящих кругах партии и Советского правительства шел напряженный поиск пути дальнейшего развития. Итогом этого поиска явилось издание от имени СНК важнейшего нормативно-правового акта – «Наказа СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики» от 9 августа 1921 г.[647]

Поскольку документ этот имел огромное значение для оформления концепции нэпа, процесс его разработки отчасти нашел отражение в монографии историка В.А. Сахарова «Политическое завещание» Ленина. Реальность истории и мифы политики», изданной в 2003 г. Поскольку названная работа является новым исследованием, посвященным проблемам создания концепции новой экономической политики, приведем наиболее важные выводы, сделанные автором в главе 1 «Теоретическое обоснование нэпа и возможности осуществления социалистической революции». Сахаров пишет: «Право на авторство нэпа у Ленина оспаривал Троцкий. Предложения Ленина и Троцкого объединяет только одно – налог вместо продразверстки. Но в нэпе важен не только налог, но и то, как он вмонтирован в хозяйственную систему: в допущение торговли. У Троцкого нет и намека на рынок, а у Ленина в его допущении состоит суть новой экономической политики. «Новшество» Троцкого сводится в ис-

[646] Ленинский сборник. Т. 23. М., 1933. С. 127-128.
[647] См.: Декреты Советской власти. Т. 18. М., 2009. С. 92-98.

пользовании налога для экономического стимулирования в первую очередь кулака, хозяйство которого скорее и в большей мере могло удовлетворять условиям, предложенным Троцким. Таким образом, если ленинский нэп вел к расширению социальной базы социалистической революции, то предложения Троцкого – к ее сужению. Нэп, как он виделся Ленину весной 1921 г., включал в себя некоторые принципиальные идеи, сформулированные им весной 1918 г. (отсюда неоднократные указания его на преемственность нэпа и политики 1918 г.) скорректированные так, чтобы сделать его приемлемым для крестьянства и нацелить на первоочередное восстановление крестьянского хозяйства. В троцкистской интерпретации нэп – в значительной мере ленинская программа весны 1918 г., скорректированная собственными предложениями (февраль 1920 г., февраль 1921 г.) в целях обеспечения первоочередного и быстрого восстановления крупной промышленности, не останавливаясь перед силовым противостоянием с крестьянством. Однако поскольку Ленин и Троцкий расходились в вопросах, касающихся сущности нэпа, то со временем разногласия между ними нарастали. У Ленина нэп – это классовый маневр, стремление изменить движение революции так, чтобы учесть и новые условия, и накопленный политический опыт, чтобы лучше опереться на реальные возможности, попытка вовлечь в русло социалистической революции крестьянство, постепенно преобразуя его социально-экономическую природу. Троцкий же настаивал на сохранении прежней тактики, предполагавшей приспособление крестьянской экономики к потребностям крупной промышленности. Если у Ленина четко выраженная «крестьянская» направленность нэпа, то у Троцкого (и у «рабочей оппозиции») – «городская». У Ленина – это тактический маневр в сторону стратегического союзника, а у Троцкого – отступление от методов хозяйствования, свойственных социализму, соответствующее усиление буржуазных элементов и отношений в обществе, грозящее перерождение революции». [648]

Итак, 7 августа 1921 г. Троцкий предложил Пленуму ЦК РКП(б) «Тезисы о проведении в жизнь начал новой экономической политики», в которых писал: «При новом курсе, как и при старом, главной задачей является восстановление и укрепление крупной национализированной промышленности». Пленум не поддержал предложения Троцкого.

Изучив материалы высших партийных органов, В.А. Сахаров приходит к следующему выводу: «В тезисах о проведении в жизнь начал новой экономической политики Троцкий предложил вариант реорганизации хозяйственного механизма, в котором роль

[648] Сахаров В.А. «Политическое завещание» Ленина. Реальность истории и мифы политики». М., 2003. С. 86, 87, 88, 89.

действительного политического центра должен был играть уже не СТО, а Госплан. Такую постановку вопроса вполне можно было расценить как заявку на то, чтобы эта работа была доверена ему, Троцкому как автору этого проекта. 9 августа 1921 г. члены Политбюро именно так и оценили действия Троцкого. Пленум ЦК РКП(б) отклонил предложение Троцкого и принял проект «Тезисов о проведении в жизнь начал новой экономической политики», подготовленный в июне-июле 1921 г. в ВСНХ, СНК и ЦК РКП(б) под руководством и при активном участии Ленина. В тот же день тезисы были утверждены СНК РСФСР как «Наказа СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики».[649] Этот вывод выглядит вполне обоснованным, но он, однако, не совсем точен.

Во-первых, в тексте декрета СНК несколько положений полностью совпадают с формулировками тезисов, предложенных Троцким. Например, пункт 1, часть пункта 3, часть пункта 4.[650] Таким образом, можно утверждать, что в окончательном варианте все же были в какой-то мере использованы наработки Троцкого, и, следовательно, его предложения не были отвергнуты полностью, как пишет В.А. Сахаров.

Во-вторых, проект «Наказа» начал разрабатываться раньше, в июле 1921 г., а первоначальный вариант был разработан И.Т. Смилгой – членом Президиума ВСНХ. Более подробно о разработке этого проекта можно узнать из материалов, опубликованных в томах 20 и 36 «Ленинского сборника».

Приведем данные, которые содержатся в «Ленинском сборнике». В 20 томе «Ленинского сборника» сказано, что попыткой представить в связной форме мероприятия, вытекающие из основ новой экономической политики, было постановление ВСНХ от 6 июля 1921 г. автором которого был И. Смилга. Далее указано, что тезисы ВСНХ об основах новой экономической политики прошли редакционную правку Ленина 9 или 10 июля. Исправленный проект тезисов ВСНХ Ленин разослал ряду товарищей: Кржижановскому, Брюханову, Лежаве, Аванесову, Шмидту. 11 июля Президиум ВСНХ принял, с незначительными поправками по сравнению с редакцией Ленина, постановление и передал его на обсуждение Политбюро ЦК 16 июля 1921 г. Политбюро после обсуждения постановления ВСНХ вынесло решение: принять тезисы за основу и поручить комиссии в составе П. Богданова, А. Рыкова, Л. Каменева и А. Андреева разработать проект.

---

[649] Там же. С. 92.

[650] Сравнить положения «Наказа СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики» от 9 августа 1921 г. и тезисов Троцкого от 7 августа 1921 г. можно по тексту декрета, опубликованному в томе 18 издания «Декреты Советской власти» и по Приложению № 3 в указанной книге В.А. Сахарова.

21 июля Каменев представил Ленину новый проект тезисов о проведении в жизнь новой экономической политики, в тот же день Ленин специальным письмом сообщил Каменеву о своих поправках. В течение этого времени тезисы подверглись обсуждению в соединенном совещании коммунистических фракций ЦК профессиональных союзов. Избранная на этом собрании комиссия вместе с комиссией ЦК окончательно отредактировала текст тезисов, принятый затем на Пленуме ЦК РКП 9 августа с незначительными поправками. В тот же день проект был утвержден СНК как «Наказ СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики».[651]

В «Ленинском сборнике» также опубликован проект постановления ВСНХ от 6 июля 1921 г. с поправками Ленина.[652] При сопоставлении этого текста с положениями «Наказа СНК» от 9 августа 1921 г. видно, что в большинстве случаев они не совпадают, хотя при внимательном прочтении можно обнаружить некоторые сходные фразы. Однако, если эти документы сравнивать не текстуально, а по смыслу, то сходство, вне всякого сомнения, есть. Для примера приведем пункт 4 постановления ВСНХ: «Необходимо сейчас же перестроиться на следующих основаниях. Во-первых, необходимо установить, как принцип, что в области народного хозяйства государство ничего никому не дает даром. Во-вторых, что все снабжение рабочего входит в его заработную плату, которая для той части, что останется, должна быть повышена значительно и должна приблизиться к нормам дореволюционного времени. В-третьих, все получаемое рабочее снабжение делится не на количество рабочих, а на единицу выработанного продукта, за исключением тех производств и отраслей промышленности, где по самому характеру работы это не представляется возможным. В-четвертых, дело снабжения рабочих производится всеми снабжающими органами через заводоуправления, администрацию, которая получает необходимое лишь в случае даваемых ей обязательств высшему органу, за невыполнение которых она отвечает по суду. В основу всей экономической политики положить хозяйственный расчет. Изложенное выше проводится в жизнь, начиная с наиболее крупных и угрожаемых предприятий, президиумом ВСНХ по мере проведения необходимой предварительной организационной работы».[653]

Если внимательно прочитать «Наказ СНК», эти положения в нем можно обнаружить. Например, в пункте 4 декрета закреплено: «Все виды рабочего снабжения, кроме

---

[651] См.: Ленинский сборник. Т. 20. Под ред. В.В. Адоратского, В.М. Молотова, М.А. Савельевой, В.Г. Сорина. М., 1932. С. 101-102.
[652] См. текст постановления ВСНХ от 6 июля в приложении № 1.
[653] Ленинский сборник. Т. 20. М.,1932. С. 103-104.

спецодежды, входят в заработную плату (на основе коллективной оплаты), причем рабочие указанной группы предприятий должны быть обеспечены в размере, заинтересовывающем их в производстве и вызывающем инициативу в повышении производительности. Снабжение распределяется как между отдельными рабочими, так и группами их соответственно с достигнутыми ими производственными результатами».

Как видно из поправок В.И. Ленина к указанному проекту ВСНХ, больше всего ему не понравились пункты 7 и 8, посвященные положению в системе государственных органов Госплана. В проекте ВСНХ, составленном И.Т. Смилгой, они выглядели следующим образом: «7. Госплан, проделав громадную работу по привлечению к советской работе высоко квалифицированных технических сил Республики, медлит с планом на второе полугодие 1921 г. При нынешнем положении это совершенно недопустимо. Основная задача момента – отчетливо, трезво наметить роль и значение на ближайшее время основных отраслей нашего народного хозяйства. Необходимо сейчас же поручить Госплану, исходя из примерного расчета продовольственных и топливных ресурсов, составить предварительный план на второе полугодие 1921 г.

8. В основу этого плана положить: а) принцип благоприятствования (ударность) для основных отраслей народного хозяйства (топливо, металл и др.). Ударность реализовать продуктами собственного производства и путем образования комбинированных предприятий, б) максимальную концентрацию и производственное уплотнение предприятий)».[654]

Неудовлетворенный формулировками вышеприведенных пунктов Ленин направил Смилге 10 июля письмо следующего содержания: «т. Смилга! Прочел проект. Прилагаю свои поправки. Советую настоятельно: 1) Не двигать от вашего имени. (К чему дразнить гусей? К чему затруднять возможное единогласие всех и каждого?). 2) Двигать только от Президиума ВСНХ. В ЦК внесет пред ВСНХоза Богданов. 3) Еще совет: сговориться с Крижижановским о редакции пункта насчет Госплана (Ваша редакция неверна; я ее не приму). В основном очень легко сойтись и тогда двигать от двух Президиумов: Президиум ВСНХ плюс Президиум Госплана. P.S. А не лучше показать еще НКПрод и РаКри и НКВТ?»[655]

По поручению Ленина Г.М. Кржижановский дал формулировку о Госплане, поэтому 11 июля Ленин направил Смилге записку, в которой писал: «т. Смилга! По-моему, Вас вполне может удовлетворить текст Кржижановского. Очень советую сегодня (ведь сегодня

[654] Там же. С. 104.
[655] Ленинский сборник. Т. 36. М., 1959. С. 276 - 277.

будет Президиум ВСНХ) внести в Президиум ВСНХ проект (с моими поправками, т.е. без параграфа о Госплане), принять хоть за основу текст Кржижановского и вместе с ним послать мне».[656]

12 июля 1921 г. Ленин просил Рыкова «двинуть» постановление, на основе тезисов ВСНХ быстрее: «Тотчас членам Политбюро разослать с просьбой отзыва дать, 2 слова письменно. Тотчас членам СТО и СНК с тем, чтобы в пятницу в СТО утвердить и просить Политбюро подтвердить?».[657] О том, насколько большое значение придавалось обсуждаемому документу, видно из следующего письма Ленина, направленного 11 июля 1921 г. заместителю наркома продовольствия Н.П. Брюханову, заместителю наркома внешней торговли А.М. Лежаве и секретарю Президиума ВЦИК В.А. Аванесову: «Прошу пока не показывать этого проекта никому, прочесть его по возможности немедленно повнимательнее и позвонить мне или (если не удастся получить меня к телефону) написать мне сегодня же 2 слова: приемлемо для вас? Какие поправки желали бы внести? (очень кратко). Я считаю сугубо важным провести это быстро и единогласно. Ленин».[658]

Итак, анализ приведенных выше документов позволяет сделать следующий вывод: декрет, изданный 9 августа 1921 г. под названием «Наказ СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики» подготавливался на протяжении примерно полутора месяцев в июле – августе 1921 г., в разработке этого акта принимали участие представители хозяйственных ведомств (ВСНХ, Госплан, Наркомпрод), СНК и СТО, партийные органы – Пленум ЦК и Политбюро, а также профсоюзные органы. То есть этот правовой акт является продуктом коллективного творчества довольно большого авторского коллектива. При этом стоит отметить, что первоначальный вариант текста был подготовлен И.Т. Смилгой – представителем ВСНХ. Таким образом, историю этого правового акта никак нельзя сводить исключительно к противостоянию Троцкого и Ленина и его сторонников. Правильнее сказать, что и ленинские идеи и идеи троцкистов нашли в нем отражение. Дело в том, что И.Т. Смилга – член Президиума ВСНХ, занимавший в 1921-1923 г. г. пост начальника Главного управления по топливу ВСНХ, в 1927 г. был исключен из рядов ВКП(б) как активный троцкист, в 1930 г. вместе с Радеком и Преображенским заявил о своем разрыве с троцкизмом и был в партии восстановлен, но в 1938 г. был расстрелян. Таким образом, получается, что большую часть работы по составлению «Наказа СНК о проведении в жизнь начал новой экономиче-

[656] Там же. С. 277.
[657] Там же. С. 278.
[658] Ленинский сборник. Т. 20. М., 1932. С. 107.

ской политики» проделал сторонник Троцкого. А заслугой В.И. Ленина является то, что благодаря своему авторитету он сумел провести в виде декрета СНК наиболее жизнеспособные положения этого проекта, причем после проведения детального обсуждения и глубокой редакционной переработки вместе с другими руководителями большевистской партии и Советского правительства. Самыми серьезными разногласиями, которые возникли в ходе обсуждения этого проекта, следует считать разногласия по вопросу о полномочиях Госплана. Так, Троцкий был против превращения Госплана из органа оперативного в орган консультативный. Здесь стоит заметить, что дискуссии о полномочиях Госплана продолжались и в 1922 г. В «Наказе СНК» от 9 августа 1921 г. по поводу Госплана была принята следующая общая формулировка: «В настоящий момент изменения экономической политики на Госплан возлагается особо ответственная задача по срочной выработке общехозяйственного плана и увязки интересов промышленности с сельским хозяйством, транспортом, продовольствием». В связи с приведенным положением представляется, что В.И. Ленин был совершенно не против внедрения методов планирования в экономику в 1921 г. То есть в этом вопросе он был согласен с Троцким. Спор шел о статусе Госплана, его положении среди других хозяйственных органов. Согласно «Наказу СНК» от 9 августа Госплан должен был подчиняться СТО, а последний – СНК РСФСР. Однако 27 декабря 1922 г. Ленин в статье «О придании законодательных функций Госплану» уже писал, что «Госплан стоит несколько в стороне от наших законодательных учреждений, несмотря на то, что он, как совокупность сведущих людей, экспертов, представителей науки и техники, обладает, в сущности, наибольшими данными для правильного суждения о делах. Я думаю, что в настоящее время, когда государственные дела необыкновенно усложнились, следует сделать шаг в сторону увеличения компетенции Госплана».[659] Таким образом, через год после принятия «Наказа» СНК от 9 августа 1921 г. взгляды Ленина на положение Госплана в системе хозяйственных органов претерпели некоторое изменение. Однако повлиять на ситуацию с Госпланом Ленин, по-видимому, уже не успел. Приведенные соображения подтверждаются историческими исследованиями. Например, Д.Н. Верхотуров пишет: «В отечественной историографии политика нэпа связывается почти исключительно с уступками крестьянству. Получается, что нэп была в исключительной степени политикой аграрной. Однако связывать нэп с аграрным вопросом и тем более приписывать Ленину какие-то теории аграризации России в духе Чаянова – есть большая ошибка. Ленину удалось заложить самые главные, основные устои нового обще-

[659] Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 349.

ства. Закрепилась руководящая роль партии большевиков. В хозяйстве страны были созданы новые руководящие органы и проведены руководящие принципы: принципы плановости, рационализации и концентрации производства».[660] К приведенной цитате стоит добавить, что у Ленина оказалось слишком мало времени, чтобы разъяснить основы новой политики, поэтому его соратникам пришлось заниматься этим самостоятельно, что вылилось во внутрипартийные дискуссии 1920-х годов.

История с разработкой и принятием «Наказа СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики» является доказательством того, что Ленин был чрезвычайно гибким политиком, чутко реагирующим на изменения ситуации в стране. 1921 год был, пожалуй, одним из самых трудных в истории Советской России, и именно в этот год СНК РСФСР под руководством В. И. Ленина проявил себя как один из ведущих органов в сфере законодательной деятельности.

В пункте 10 «Наказа СНК» от 9 августа было закреплено: «Должны быть приняты меры к развитию государственного и кооперативного товарообмена, причем не следует ограничиваться рамками местного оборота и переходить, где это возможно и выгодно, к денежной форме обмена». Представляется, что данное положение можно рассматривать как официальное признание и начало восстановления финансовой, в том числе денежной системы, Советской России.

1922 год вошел в историю законодательной деятельности как год крупномасштабных работ по кодификации основных отраслей советского права. Огромную роль в разработке проектов кодексов сыграли отраслевые наркоматы и СНК РСФСР.

24 января 1922 г. был принят «Наказ о разграничении деятельности Б. СНК, М. СНК и СТО». Согласно этому акту Совет Народных Комиссаров должен был рассматривать и утверждать или направлять для утверждения в Президиум ВЦИК все проекты декретов, касающихся установления общих норм политической и экономической жизни, а также вносящих коренные изменения в существующую практику государственных органов, требующие согласно постановления VIII съезда Советов утверждения ВЦИК и подлежащие внесению в Совет Народных Комиссаров наркоматами согласно декрета 14 сентября 1921 г. Из приведенного положения видно, что проекты важнейших правовых актов сначала должны

---

[660] Верхотуров Д.Н. Экономическая революция Сталина. М., 2006. С. 101, 103, 120.

были рассматриваться в СНК РСФСР, и только потом поступали на утверждение Президиума ВЦИК или во ВЦИК.

Разработка проектов кодексов велась наркоматами, например, Кодекс законов о труде разрабатывался Наркоматом труда, Земельный кодекс – Наркоматом земледелия, особая роль среди наркоматов на подготовительном этапе отводилась НКЮ РСФСР, что видно из протоколов Наркомата юстиции за 1922 г., сохранившихся в архиве. Например, из протокола от 1 февраля 1922 г. можно узнать, что в состав комиссии Черлюнчакевича по подготовке закона о гражданском судопроизводстве был введен Яхонтов, а также дано указание пригласить «сведущих людей» для разработки устава гражданского судопроизводства к 15 февраля. Для выработки устава уголовного судопроизводства была образована комиссия под председательством Крыленко и членов Красикова и Черлюнчакевича. В качестве материала в эту комиссию был передан проект положения о порядке производства уголовных дел, разработанный комиссией при Наркомюсте УССР. В протоколе от 6 февраля 1922 г. было зафиксировано, что коллегия НКЮ «поручила комиссии в составе Черлюнчакевича, Крыленко, Саврасова окончательно отредактировать Уголовный кодекс РСФСР к 9 февраля с.г. и по рассылке всем членам коллегии и при отсутствии с их стороны поправок до 11 февраля с.г. уполномочить Курского на внесение означенного кодекса в Совнарком».[661]

Некоторые сведения о кодификационных работах Совнаркома РСФСР в 1922 г. можно получить из протоколов СНК. Например, пунктом 2 на заседании 3 октября 1922 г. стоял вопрос о кодификаторе. По этому вопросу было принято следующее решение: «Поручить Гойхбаргу озаботиться указанием своих ближайших помощников, а также подысканием таковых из числа коммунистов и назначить его доклад по вопросу о кодификационной работе по окончании сессии ВЦИК».[662]

10 октября 1922 г. СНК под председательством В.И. Ленина принял резолюцию о незаконченности к назначенному сроку работ комиссий по рассмотрению кодексов законов, поэтому решил довести эту информацию до сведения Президиума ВЦИК.[663] На этом же заседании по докладу комиссии, образованной СНК 26 сентября было решено ходатайствовать перед ВЦИК об обсуждении проекта кодекса гражданских законов в эту сессию ВЦИК, однако утверждение проекта отложить до следующей сессии ВЦИК.[664]

---

[661] ГАФР. Ф. 353. Оп. 6. Д.66. Л. 11.
[662] ГАРФ. Ф. 130. Оп. 23. Д. 19. Л. 111а.
[663] Там же. Л. 130.
[664] Там же. Л. 131.

Любопытно, что решение о проекте кодекса гражданских законов, принятое 10 октября 1921 г., было изменено СНК РСФСР на заседании от 24 октября 1921 г. В пункте 10 протокола записано: «1. Утвердить кодекс в этой же сессии, несмотря на его недостатки и привести его в действие с 1 января 1923 г. 2. Обязать от имени Сессии ВЦИКа СНК образовать непосредственно при СНК специальную комиссию по пересмотру только что утвержденного гражданского кодекса к составлению проекта второго его издания, не позднее как к 1 января 1925 г. для внесения его осеннюю сессию ВЦИК того же 1925 г. 3. Обязать от имени Сессии ВЦИК все наркоматы, ВСНХ, ВЦСПС, Совнарсуды, ЭКОСО, университеты, юридические общества и биржевые комитеты представить названной комиссии не позднее 1 января 1924 г. свои замечания относительно утвержденного гражданского кодекса и свои соображения о тех изменениях, которые желательно в него внести. 4. Включить Лежаву в комиссию ВЦИК по рассмотрению гражданского кодекса».[665] Подробно о том, какую роль сыграл Совнарком в создании ГК РСФСР 1922 г. можно узнать из монографии Т.Е. Новицкой. Например, по поводу изменения решения СНК от 10 октября она пишет: «Возможно, что к 24 октября Каменев познакомился с присланным ему 5 октября проектом ГК и стал более активно защищать предложенный проект. Вместе с тем резолюция СНК показывает, что в целом отношение к проекту как весьма несовершенному не изменилось. Принятие его решили не откладывать, чтобы хотя бы временно дать стране нормативный акт для урегулирования возникающих в связи с нэпом общественных отношений».[666] Итак, приведенные данные свидетельствуют о том, что СНК принимал самое непосредственное участие в разработке проектов советских кодексов.

Итак, изученный материал показывает, что роль в законодательстве СНК РСФСР под руководством В.И. Ленина была в Советской России чрезвычайно значимой, особенно в 1921 г., когда советское руководство нащупывало путь дальнейшего развития социализма в отдельно взятой стране. С марта по август 1921 г. Совнарком старался проводить через законодательство политику обеспечения промышленности и городского населения продовольствием посредством, прежде всего, введения сбора натуральных налогов с крестьянства и организации товарообмена между городом и деревней при помощи аппарата кооперации во главе с Центросоюзом. К осени 1921 г. стало ясно, что этот подход себя не оправдал. Это привело к серьезному изменению политики, которое отразилось в «Наказе СНК о

[665] Там же. Л. 156 об.
[666] Новицкая Т.Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. С. 55, 56.

проведении в жизнь начал новой экономической политики» от 9 августа 1921 г. Государство в лице ВСНХ оставляло себе только наиболее важные предприятия и переводило их на начала хозрасчета. Рабочие государственных предприятий должны были получать зарплату в зависимости от производственных результатов. Остальные национализированные предприятия должны были сдаваться в аренду кооперативам, товариществам, а также частным лицам. Нерентабельные предприятия подлежали закрытию. Новеллой являлось положение о том, что государство впредь никаких хозяйственных услуг никому даром оказывать не может. «Наказом СНК» предусматривалось восстановление денежного оборота там, где это выгодно. Поэтому одним из направлений законодательной деятельности СНК, начиная с конца 1921 г. становится восстановление денежной системы.

В заключение попытаемся сформулировать общие выводы, которые вытекают из материалов настоящей главы.

Новая экономическая политика оформилась постепенно с течение 1921-1922 г. г., что нашло отражение в постановлениях высших советских органов и резолюциях партийных съездов. Данную точку зрения поддерживает исследователь И.Б. Орлов, который пишет, что «первые месяцы после перехода к нэпу ушли на поиск форм и методов его осуществления. Огромную работу по обобщению первого опыта формирования основ хозяйственного механизма осуществляла специальная комиссия ЦК РКП(б) и СНК под председательством Каменева».[667] Следовательно, вопрос о том, кто первый предложил заменить продразверстку продналогом, и тем самым предложил перейти к нэпу, является неправомерным. Например, И.И. Климин пишет: «Вопрос о запоздалом переходе к нэпу долгое время не рассматривался в советской исторической литературе, поскольку в ней бытовала общепринятая точка зрения, согласно которой В.И. Ленин разработал основные принципы нэпа, а переход к новой политике был осуществлен своевременно».[668] Далее в подтверждение того, что идея нэпа и продналога звучала раньше, указывают на то, что Ю. Ларин еще в 1920 г. предлагал эту меру. Однако, представляется совершенно неверным отождествлять нэп и такую экономическую меру, как замена продразверстки продналогом. Потому что, во-первых, есть сведения о том, что большевики не видели большой разницы между продразверсткой и продналогом. И, во-вторых, в марте 1921 г. никто не знал, к каким именно последствиям приведет эта мера. А на практике получилось, что с осени 1921 г. началась крупнейшая земельная реформа и восста-

[667] Орлов И.Б. Новая экономическая политика: история, опыт, проблемы. М., 1999. С. 79.
[668] Климин И.И. Российское крестьянство в годы новой экономической политики (1921-1927). Часть первая. СПб., 2007. С. 12.

новление денежной системы, и как следствие – восстановление товарно-денежных отношений. К товарно-денежным отношениям большевикам пришлось вернуться не из-за введения продналога, а из-за неудачи с товарообменом. «План постепенного перехода к безденежному продуктообмену как определяющей форме экономических отношений города и деревни Ленин развивал в докладе на X партконференции (в мае 1921 г.). Суть этого плана сводилась к тому, что предполагалось более или менее социалистически обменять в целом государстве продукты промышленности на продукты земледелия и этим товарообменом восстановить крупную промышленность, как единственную основу социалистической организации».[669]

Таким образом, неудача товарообмена, которая была признана официально в «Наказе СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики» от 9 августа 1921 г. привела к возрождению правовых средств регулирования, к проведению масштабных кодификационных работ.

В связи с вышеизложенным стоит назвать основных авторов новой экономической политики. Безусловно, В.И. Ленин явился главным идеологом новой концепции построения социалистического строя в России, но он разрабатывал нэп не в одиночку. Большой вклад в это дело также внесли Каменев – председатель комиссии по продналогу и кооперации, созданной X РКП(б), Осинский, Месяцев, Преображенский, Курский, Крыленко и др.

Одной из особенностей законотворчества в Советской России, начиная с 1921 г., становится то, что сначала принципиальное решение принималось партийным органом и затем оно выносилось на утверждение высших советских органов – СНК РСФСР, Президиума ВЦИК, ВЦИК или Всероссийских съездов Советов. Таким образом, для изучения процесса законотворчества, выяснения причин и обоснований принятия того или иного положения необходимо изучать и анализировать не только советские, но партийные документы.

Изучение материалов высших советских органов показывает, что в Советской России в 1921-1922 г. г. важное значение имели вопросы восстановления сельского хозяйства и восстановления финансовой системы, что нашло отражение в законодательных актах, принятых органами Советской власти, т.е. в актах съездов Советов, ВЦИК и Президиума ВЦИК и СНК РСФСР. В настоящей работе не рассматриваются финансовые и налоговые вопросы, поскольку такая сложная тема требует специального изучения.[670]

---

[669] Поляков Ю.А., Дмитренко В.П., Щербань Н.В. Новая экономическая политика. Разработка и осуществление. М., 1982. С. 48.

[670] Например, см.: Кутьина Г.А. Становление советской налоговой системы в период нэпа. Автореф… дис. канд. юрид. наук. М., 1990. С. 7.

Анализ земельного законодательства РСФСР, созданного в 1921-1922 г. г., позволяет утверждать, что советское государство стало проводить политику в интересах российского крестьянства и благодаря этому сумело завоевать его поддержку. В связи с этим спорными представляются выводы исследователей о том, что будто бы Советская власть на протяжении всего периода с 1917 г. по 1930-е г. г. вело войну против крестьянского населения страны. Например, А. Грациози, исследовавший этот вопрос, озаглавил свою книгу «Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне 1917-1933».[671] Представляется, что такое название труда выглядит несколько натянутым. На самом деле в 1921-1922 г. г. Советская власть была заинтересована в улучшении положения крестьянства, и было действительно много сделано для развития сельского хозяйства в стране, во всяком случае, на уровне законодательства. Однако не следует думать, что поднятие сельского хозяйства и поддержка крестьян-единоличников была главной и долгосрочной целью большевиков. Вот что писал по этому поводу один из авторов земельных законов П.А. Месяцев: «Обращая усиленное внимание на крестьянское хозяйство и заботясь о трудовом строе его (в вопросах аренды, наделения землей), советское правительство отнюдь не становится на защиту мелкого хозяйства, как такового. Мы очень далеко отстоим от тех политиков и экономистов, которые своим идеалом в области земледелия, считают трудовое хозяйство (как проф. А. Чаянов, Челинцев, Н. Макаров, Б. Бруцкус и др. из среды семейно-трудового направления экономической школы). Мы вынуждены сейчас строить политику, опираясь на мелкое крестьянское хозяйство, но вынуждены условиями разрухи, распадом промышленности, ее слабостью».[672] Свои размышления о будущем развитии страны Месяцев завершает ссылкой на цитату из работы В.И. Ленина «Лучше меньше да лучше»: «Мы стоим, таким образом, в настоящий момент перед вопросом: удастся ли нам продержаться при нашем мелком и мельчайшем производстве, при нашей разоренности до тех пор, пока западноевропейские капиталистические страны завершат свое развитие к социализму».[673]

В 1921-1922 г. г. СНК РСФСР и наркоматы под его руководством, ВЦИК и Президиум ВЦИК проводили кодификационные работы. В результате был принят ряд кодексов по основным отраслям советского права.

Кодификация законодательства начала 1920-х годов была первой крупномасштабной кодификацией в истории нашей страны. Она является эпохальным событием в истории оте-

---

[671] См.: Грациози А. Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне 1917-1933. М., 2008.
[672] Месяцев П.А. Аграрная политика в России. М., 1924. С. 149, 150.
[673] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 401.

чественного государства и права. Проведение кодификации стало возможным благодаря наличию системы высших советских органов. Без такого мощного ресурса как система съездов Советов, ВЦИК, Президиум ВЦИК и СНК, руководимых партией большевиков и лично В.И. Лениным, проведение работ такого уровня и объема вряд ли оказалось бы возможным.

Одной из особенностей советской кодификации явилось то, что она наряду с восприятием и использованием лучших образцов так называемого буржуазного права, происходила под влиянием марксистско-ленинской идеологии. Так, уголовное право было поставлено на борьбу не только с общеуголовной преступностью, но и на борьбу с классовыми врагами советского строя. В советском праве был закреплен большой объем трудовых прав, в то же время была сделана попытка максимально ограничить имущественные права частных лиц. Получило развитие регулирование земельных отношений, для решения этой задачи были использованы идея социализации и идея национализации земли.

КЗоТ 1922 г. был отчасти возвратом к так называемому буржуазному праву по сравнению с кодексом 1918 г., но в нем были сохранены гарантии по труду, провозглашенные в период «военного коммунизма». Важнейшей новеллой нового трудового закона было то, что он ввел вместо трудовой повинности добровольный наем на работу и расширил круг субъектов трудового права, с 1922 г. закон распространялся не только на промышленных рабочих и служащих, но и на наемных работников в сельском хозяйстве.

Земельный кодекс содержал нормы времен предыдущего периода, но кроме того включал и ряд новых положений, которые представляли собой очевидные уступки крестьянству.

Новым кодексом, созданным в 1921-1922 г. г. был Гражданский кодекс, изданный в связи с началом нэп. Остальные кодексы были созданы в развитие законодательства, которое начало формироваться в годы гражданской войны в 1918-1920 г.

При кодификации были произведены заимствования из так называемого буржуазного права. В то же время, в ходе кодификационных работ были созданы кодексы, не имевшие аналогов в мировой законодательной практике – Трудовой кодекс РСФСР и Земельный кодекс РСФСР. Можно утверждать, что новыми отраслями советского права, которые стали формироваться в нашей стране после Октября, были трудовое право и земельное право. Данные отрасли права были выделены из сферы гражданско-правовых отношений, и их по праву можно считать продуктами революционного законотворчества.

Перед кодификаторами ставилась задача не идти на поводу у Запада. Был даже специальный термин «генуэзация права», которым обозначали стремление западных держав навязать Советской России элементы права, присущие так называемому буржуазному праву. Несмотря на столь жесткое требование, советские кодификаторы широко использовали наработки так называемого буржуазного права – как иностранного, так и отечественного.

Любопытно, что кодексы, созданные в 1922 г. имели разную концептуальную основу. Это объясняется тем, что их разработчиками были юристы, чьи взгляды на природу права социалистического государства различались. Так, в основу уголовного законодательства были положены разработки П.И. Стучки, Д.И. Курского и Н.В. Крыленко; гражданское законодательство воплотило идеи А.Г. Гойхбарга; на выделение в качестве отдельных отраслей законодательства трудового и земельного права повлияла концепция М.А. Рейснера и его последователей. Вообще, проведение кодификации всколыхнуло советских юристов, начала развиваться советская юридическая наука.

Итак, подведем некоторые общие итоги проведенного исследования. Сложившая система высших советских органов – Всероссийские съезды Советов, ВЦИК, Президиум ВЦИК и СНК РСФСР – достаточно успешно решала вопросы в области законотворчества. Сложность системы обеспечивала ей устойчивость и эффективность в трудной социально-политической и экономической ситуации 1917-1922 г. г. Главным результатом законодательной деятельности в Советской России в изучаемый период явилось проведение крупномасштабной кодификации в 1921-1922 г. г., благодаря которой страна получила кодексы по основным отраслям права впервые в истории. Причем эти кодексы вступили в действие не только на территории Советской России, но и были восприняты другими советскими социалистическими республиками. Создание единого правового пространства, несомненно, стало важным фактором для объединения советских республик в Союз Советских Социалистических Республик, который был образован в декабре 1922 г.

Глава 4. Законодательная деятельность съездов Советов и ЦИК СССР в 1920-е годы

4.1. Законодательная деятельность съездов Советов СССР в 1920-е годы

По Конституции СССР 1924 года съезд Советов был верховным органом власти. В 1922-1929 годах состоялось пять союзных съездов Советов. I съезд проходил в декабре 1922 года, II съезд состоялся в январе-феврале 1924 года, III съезд – в мае 1925 года, IV съезд собирался в апреле 1927 года, а V съезд работал в мае 1929 года.

Съезд был весьма представительным органом. Например, на I съезде Советов участвовало 2215 делегатов, в том числе от РСФСР – 1727, УССР – 364, ЗСФСР–91, БССР–33. Социальный состав съезда: рабочие – 44,4%, крестьяне – 26,8%, интеллигенты и служащие – 28,8%. Члены и кандидаты РКП (б) составляли 94,1% делегатов, члены других партий (еврейской социал-демократической партии, левые социалисты – федералисты Кавказа, анархисты) – 0,2%, беспартийные – 5,7%. Избранный на I съезде Советов ЦИК СССР состоял из 371 члена и 138 кандидатов от всех союзных республик.[674]

На II съезде Советов СССР присутствовало 2124 делегата, из них с решающим голосом – 1540 делегатов, с совещательным – 584. По социальному положению делегаты с решающим голосом распределялись: рабочих – 49 %, крестьян – 26 %, служащих и интеллигентов – 25 %. Коммунисты составляли 90 % от числа делегатов с решающим голосом. Женщин делегатов было 46, т.е. 3 % от общего числа делегатов с решающим голосом. ЦИК СССР II созыва был сформирован в следующем составе: членов Союзного Совета – 414, кандидатов в члены Союзного Совета – 220, членов Совета Национальностей - 100.

III съезд Советов Союза СССР имел следующий состав: присутствовало 1580 делегатов с решающим голосом и 696 с совещательным. Социальный состав съезда: рабочих – 40,5%, крестьян – 29 %, остальные – служащие. Женщин было 162 или 7, 2 %. Членов РКП(б) было 1822, беспартийных – 454, или 20 %, что в 4 раза больше, чем на I съезде. В ЦИК III созыва было избрано 582 члена и 252 кандидата. В состав Союзного Совета вошли

[674]См.: I съезд Советов Союза Советских Социалистических республик. Стеногр. отчет. М., 1922.

450 членов и 199 кандидатов, в Совет Национальностей – 131 член и 53 кандидата. Коммунистов среди членов Союзного Совета было 345 (76,7%), беспартийных – 105 (23,3%), среди кандидатов в члены Союзного Совета – коммунистов 177 (88,9%), беспартийных – 22 (11,1%). Партийный состав Совета Национальностей выглядел следующим образом: коммунистов – 92, 9 %, беспартийных – 7, 1 %.

На IV съезде Советов в апреле 1927 года присутствовало 1609 делегатов с решающим голосом и 747 с совещательным. По сравнению с I съездом Советом, на котором состав беспартийных делегатов равнялся 5, 7 %, на IV съезде этот процент значительно повысился и составил 27, 5 % среди делегатов с решающим голосом и 18, 5 % - с совещательным. Число коммунистов составило 71, 5 %. Социальный состав съезда: рабочих, занятых на производстве 204 с решающим голосом и 61 с совещательным голосом; рабочих, занятых на административной, хозяйственной и партийной работе – 566, всего рабочих – 831 или 47, 1%; крестьян – хлебопашцев – 225, крестьян, занятых на административной работе – 223, всего крестьян – 478, или 28, 3 %. Женщин на съезде присутствовало – 116 или 8 %. ЦИК СССР IV созыва состоял из 847 человек: 585 членов и 262 кандидатов. Союзный Совет был избран на съезде в составе 450 членов и 199 кандидатов. Совет Национальностей состоял из 135 членов и 63 кандидатов. Женщин в Союзном Совете было 55 человек, в Совете Национальностей – 13 человек.

На V съезде Советов Союза ССР было 2559 делегатов, из них 1675 с решающим голосом. Женщин было 364, из них с решающим голосом – 258. Процент женщин на съезде составлял – 15,5. По партийному составу делегаты съезда распределились: членов и кандидатов в члены ВКП(б) было 1196, или 71.4 %, членов и кандидатов в члены ВЛКСМ – 22, или 1,3 %, беспартийных - 457, или 27, 3%. По социальному составу делегаты распределись следующим образом: рабочих – 56,4 %, крестьян – 24, 8%, служащих – 18, 8%. ЦИК СССР V созыва был избран в составе 587 членов и 302 кандидатов. В Союзном Совете был 451 член и 239 кандидатов, а в Совете Национальностей – 136 членов и 63 кандидата.[675]

Согласно ст. 11 Конституции СССР 1924 года очередные съезды должны были созываться ЦИК Союза один раз в год, а чрезвычайные съезды – ЦИК СССР по его собственному решению, по требованию Союзного Совета или Совета Национальностей ЦИК или же

[675] См. Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 262, 280, 316, 362, 402.

по требованию двух союзных республик. До 1925 года съезды собирались ежегодно. Начиная с IV съезда с 1927 года, они стали созываться один раз в два года.

Анализ работы всесоюзных съездов Советов позволяет выделить группы вопросов, которые стояли в их повестках дня. Эти вопросы можно подразделить следующим образом: 1) конституционные вопросы и вопросы советского строительства, 2) политические вопросы, в том числе организационные и управленческие вопросы; 3) экономические вопросы, в том числе финансовые вопросы; 4) вопросы обороны страны.

4.1.1. Конституционные, политические и организационные вопросы в деятельности съездов Советов СССР в 1920-е годы

Конституционным вопросам были посвящены I и II съезды Советов Союза ССР. Как известно, на I съезде Советов в декабре 1922 года было провозглашено образование СССР. Главным докладчиком на этом съезде был И.В. Сталин - член Политбюро, Генеральный секретарь ЦК РКП(б) и нарком по делам национальностей РСФСР. Он обосновал образование СССР необходимостью сложить силы всех советских республик для ликвидации разрухи, предложил принять Договор и Декларацию об образовании Союза Советских Социалистических республик и «со свойственным коммунистам единодушием вписать новую главу в историю человечества».[676]

Создание конституционных основ СССР происходило в 1922-1924 годах. Работа по разработке Конституции и других важнейших правовых актов о высших государственных органах власти СССР протекала в атмосфере дискуссий.[677] Союзные республики стремились добиться больших прав от Союза ССР. Так, представитель Украины Н. Скрыпник предложил вставить в принятую съездом Декларацию после слов об объединении республик слова – «суверенных республик». Сложным вопросом и после I съезда Советов СССР

[676] I съезд Советов Союза Советских Социалистических республик. Стенографический отчет. М., 1922. С. 4, 11.
[677] См. напр.: Жуков Ю.Н. Оборотная сторона нэпа. Экономическая и политическая борьба в СССР. 1923-1925 годы. М., 2014. С. 22- 137.

оставался грузинский.[678] Партийные органы осуществляли общее руководство, а также разрешали спорные вопросы, которые возникали между союзными республиками в процессе создания Конституции СССР. Создание СССР как федеративного государства было тесно связано с национальной политикой Советской власти и коммунистической партии.[679] 4 февраля 1923 г. Сталин внес предложение о создании второй палаты ЦИК ССР в письме к членам ЦК, 8 февраля это письмо было обсуждено в Политбюро и в основном одобрено, так как идея о создании союзных наркоматов с контрольными функциями была отвергнута.[680] И.В. Сталин в течение первой половины 1923 года представил основы национальной политики сначала на Пленум ЦК (февраль 1923 года), затем на обсуждение XII съезда партии (апрель 1923 года), а также на Четвертое совещание ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей (9-12 июня 1923 года).

На Пленуме ЦК РКП(б) в феврале 1923 года Сталиным был сделан доклад под названием «Национальные моменты в партийном и государственном строительстве», где для поддержания интересов национальностей он предлагал создать специальный высший орган власти для представительства национальностей на началах равенства на уровне Союза ССР. Пленум ЦК РКП(б), заслушав доклад Сталина на заседании 24 февраля 1923 года, принял решение о создании комиссии ЦК для руководства разработкой проектов Конституции и других конституционных актов.

Особую роль в разработке теории и практики национальных отношений и для дальнейшего развития советской государственности сыграл XII съезд коммунистической партии, который проходил в апреле 1923 года. На основе доклада Сталина в основу Союза должны были быть положены принципы добровольности и правового равенства членов Союза. Добровольность вытекала из права наций на самоопределение, а под правовым равенством Сталин понимал то, что все республики в одинаковой степени пользуются благами Союза и одновременно в одинаковой степени отказываются от некоторых своих прав независимости в пользу Союза.

На II съезде Советов 31 января 1924 года первая союзная Конституция была утверждена. Разработка и принятие конституции являлись сложным, многоэтапным процессом, в

---

[678] Гросул В.Я. Образование СССР (1917-1924 г. г.). М., 2007. С. 150.

[679] О проблемах национальной политики в период образования СССР см., например, Журавлев В.В., Ненароков А.П. Новые факты и документы из истории образования СССР // Историки спорят. М., 1988.

[680] См.: Ненароков А.П. Семьдесят лет назад: национальный вопрос на XI съезде РКП(б) // Отечественная история. 1993. № 6. С. 115.

котором принимали участие все высшие органы власти Союза ССР.[681] Вообще, следует отметить, что съезд формально утвердил первую союзную конституцию, тогда как основная законотворческая работа была проведена ЦИК СССР и его комиссией.

III съезд Советов Союза ССР проходил с 13 по 20 мая 1925 года. Согласно повестке дня на этом съезде обсуждались следующие вопросы: вхождение в состав Союза ССР Туркменской и Узбекской ССР (докладчик Петровский), отчет Правительства СССР (Рыков), доклад о промышленности Союза ССР (Дзержинский), мероприятия по поднятию и укреплению крестьянского хозяйства (Каменев), вопросы советского строительства (Калинин), доклад народного комиссариата финансов (Сокольников), доклад о Красной армии (Фрунзе), образование ЦИК Союза ССР (Енукидзе). К 1925 году конституционное закрепление основ советского государства было в основном завершено и на первый план на съезде вышли вопросы управленческого характера и экономического развития страны. Но прием новых членов в состав Союза – это был, конечно, вопрос конституционный. По нему Г.И. Петровский докладывал, что решением II сессии ЦИК Союза ССР II созыва от 27 октября 1924 года в состав Союза ССР приняты две советские республики – Узбекская и Туркменская. В данном случае прослеживается тот же подход, который был применен при принятии и утверждении первой Конституции СССР. Сначала вопрос был решен в ЦИК СССР, а затем был поставлен на окончательное утверждение съезда Советов. В связи с принятием новых членов в Союз было принято решение о внесении соответствующих изменений в Конституцию СССР.

На IV съезде Советов СССР было принято постановление «О внесении в конституцию Союза ССР изменений, вытекающих из принятых Центральным Исполнительным Комитетом Союза ССР постановлений со времени III съезда Советов Союза ССР». Тогда была изменена редакция статьи 11 Конституции об очередности съездов Советов. Они стали созываться не один раз в год, а один раз в два года.

Помимо конституционных вопросов съезды Советов Союза ССР в 1920-е годы рассматривали вопросы, имевшие политическое значение. Например, политический характер имел отчетный доклад А.И. Рыкова – председателя СНК СССР и члена Политбюро ЦК ВКП(б) на III съезде Советов в мае 1925 года. В нем нашли отражение наиболее значимые моменты внешней и внутренней политики СССР, которые носили программный характер и определяли основы законодательной политики того времени. Главной задачей, стоявшей на

[681] См. Чистяков О.И. Конституция СССР 1924 года. М., 2004.

тот момент перед обществом и государством, была задача обновления и расширения основного капитала, т.е. задача переоборудования промышленности. По мнению докладчика, «для того, чтобы быстро двигать хозяйство, побороть бедность, невежество и отсталость в городе и деревне, нужно применение науки и западноевропейской техники во всех отраслях нашего хозяйства»[682], что требовало привлечения инвестиций. Рыков предлагал для решения этой задачи следующее: «Необходимо изменить нашу политику по отношению к деревне. Это изменение сводится к тому, чтобы ликвидировать в деревне всякие остатки «военного коммунизма», административный произвол и беззакония, с одной стороны, и обеспечить, во что бы то ни стало такую работу и активность местных советов, которая соответствовала бы в полной мере интересам и потребностям главной массы крестьянства - середняков и бедняков. Советы должны являться центром организации этой основной массы крестьянства. Нужно создать в деревне более легкие условия для наемного труда в сельском хозяйстве и развития аренды земли и облегчить для крестьянства условия работы в кустарной промышленности, промыслах, ремеслах.[683]

Изучение стенограммы III съезда создает впечатление, что собственно прений по докладу председателя СНК СССР как таковых не было, так как выступавшие озвучивали свои проблемы, с которыми они сталкивались на местах, с тем, чтобы проинформировать о них правительство Союза СССР и съезд Советов. Решение по докладу Рыкова было оформлено съездом в виде постановления «По докладу правительства Союза ССР». В нем была одобрена деятельность правительства и меры, направленные к развитию и укреплению братских отношений между различными народами и частями Союза. Съезд поручал правительству и впредь проводить эту политику, в частности в области хозяйственного строительства.[684] В постановлении были одобрены политика снижения цен на продукты промышленности, содействие интенсификации сельского хозяйства, уменьшение и облегчение тяжести единого сельскохозяйственного налога, забота о лучшей организации сельскохозяйственного кредита, усиление работ по землеустройству, содействие кооперации. Можно считать, что указанные мероприятия являлись положениями той политики, которая называлась нэпом. Доклад председателя СНК СССР был единодушно поддержан III съездом. В адрес правительства, судя по стенограмме, не прозвучало никакой критики, а делегаты, выступившие после

[682] Якубовская С.И. Строительство Союзного Советского Социалистического государства. 1922-1925 г. г. М., 1960 . С. 55.
[683] Там же. С. 65.
[684] См.: Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 319, 320.

доклада Рыкова, лишь хотели, чтобы съезд обратил внимание на их проблемы и посодействовал их решению.

Следующая группа вопросов, которыми занимались всесоюзные съезды Советов, были вопросы организационного, управленческого характера. К этой группе вопросов можно отнести и вопрос о советском строительстве, обсужденный III съездом Советов СССР. Доклад по нему был сделан М.И. Калининым. Задачей советского строительства было названо усиление роли Советов в хозяйственно-культурной сфере и выработка соответствующих новым условиям методов руководства и административного управления страной. Эту задачу, как указывалось в постановлении съезда «По вопросам советского строительства», можно было решить лишь при условии вовлечения самих трудящихся в советское строительство и при условии развития самодеятельности рабочих и крестьян, работниц и крестьянок. На эту проблему в октябре 1924 года обратил внимание И.В. Сталин на совещании секретарей деревенских ячеек при ЦК РКП(б) в связи с восстанием в Грузии в августе 1924 года. Сталин говорил, «чтобы оживить Советы необходимо одно условие. Для этого необходимо изменить в корне самый подход к крестьянам. В том, чтобы коммунист научился подходить к беспартийному, как равный к равному».[685]

III съезд одобрил постановление Президиума ЦИК о производстве перевыборов в Советы от 29 декабря 1924 года, но вместе с тем констатировал недостаточность предложенных мероприятий по улучшению работы Советов. Второй раздел постановления давал руководство по выборам в советы. Было заявлено, что «выборы в советы являются важнейшей школой политического воспитания трудящихся масс и основной формой привлечения рабочих и крестьян к делу советского строительства».[686] Одобряя борьбу с нарушениями закона о выборах со стороны Президиума ЦИК СССР, съезд поручил Президиуму разработать заблаговременно вопрос о выборах в будущем году, при этом крайне осторожно подойти к составлению списков лишенных избирательных прав.

Четвертый раздел рассматриваемого постановления III съезда Советов был посвящен укреплению революционной законности. Здесь предлагалось реализовать два рода мероприятий. К первой группе мероприятий были отнесены: борьба с нарушениями законности, с административным произволом, взяточничеством, грубым и невнимательным отношением советов к гражданам. Вторая группа мероприятий заключалась в широком ознакомле-

[685] Сталин И.В. Сочинения. Т.6. М., 1947. С. 307.
[686] Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 329.

нии рабочих и крестьян с советским законодательством. Для чего ЦИК СССР предлагалось разработать и провести в жизнь порядок ознакомления граждан СССР со всеми законами. Здесь нельзя не отметить грандиозность поставленной задачи, ознакомить население *со всеми* (выделено мной – О. М.) законами на практике, пожалуй, практически невыполнимо. Тем не менее, сама постановка такой глобальной задачи заслуживает уважения.

Кроме того, по вопросу о революционной законности, съезд Советов дал два законодательных поручения Президиуму ЦИК. «1. Соответствующим законодательным актом ограничить административные штрафы как в городе, так и в селениях только определенными размерами и случаями, устанавливаемыми в законодательном порядке. 2. Выработать и издать постановление об ограничении конфискаций имущества по суду, а также продажи имущества за неуплату налогов и штрафов».[687]

Последним разделом указанного постановления был раздел о национальных меньшинствах. В нем были даны принципы формирования органов советской власти в национальных образованиях. Съезд поручил ЦИК СССР проведение таких мер как введение во все выборные советские органы представителей национальных меньшинств, в случаях значительной численности национальных меньшинств образование отдельных советов с употреблением языков этих меньшинств, организацию школ и судов на родном языке».[688]

Руководящую роль по вопросам советского строительства сыграла партия большевиков, а именно XIV партийная конференция, которая проходила 27-29 апреля 1925 года, т.е. за несколько дней до открытия III съезда Советов. Отметим также, что для разработки вопросов улучшения работы советов была создана комиссия при ЦК РКП(б) под руководством Кагановича и Молотова и по постановлению ЦИК СССР от 19 декабря 1924 года было созвано Всесоюзное совещание по советскому строительству, которое собиралось в январе 1925 года и в апреле 1925 года. Председателем этого совещания был Калинин, который и выступил с докладом по этому вопросу на III съезде Советов. Таким образом, обсуждению и принятию съездом 20 мая 1925 года постановления по советскому строительству предшествовала большая подготовительная работа под руководством партии.

[687] Там же. С. 332.
[688] Там же. С. 333.

4.1.2. Экономические вопросы в деятельности съездов Советов СССР в 1920-е годы

Важнейшими экономическими проблемами в СССР в 1920-е г.г. являлись вопросы развития финансовой системы, промышленности и сельского хозяйства страны.

Рассмотрению финансовых вопросов на II съезде Советов в 1924 году предшествовало их обсуждение на XIII партконференции, т.е. принципиальное решение вопросов происходило в партии, а затем эти вопросы докладывались на съезде Советов высшими должностными лицами советского государства, которые одновременно занимали высокое положение в партийной иерархии. Например, на II съезде Советов с докладом о финансовой политике выступал нарком финансов СССР Г.Я. Сокольников, который был членом ЦК партии. В постановлении съезда от 2 февраля 1924 года, принятом на основе доклада Сокольникова, устанавливались основные направления налоговой реформы. Реформа должна была быть построена: «а) на всемерном развитии подоходно-имущественного налога и полном выявлении его как регулятора накопления; б) на реорганизации единого сельскохозяйственного налога на началах, указанных в настоящем постановлении; в) на сокращении числа местных налогов; г) на постепенно проводимой дифференциации акцизных ставок применительно к качеству, дороговизне и продажной цене подакцизных продуктов; д) на улучшении исчислений прямых налогов и е) на усилении обложения непроизводительного потребления».[689]

Как известно, одним из главных рычагов советской политики на селе был в 1920-е годы единый сельскохозяйственный налог. В постановлении II съезда Советов СССР были установлены основания реорганизации этого налога. К этим основаниям были отнесены следующие: «а) налог должен быть прогрессивным, с максимальным приближением его к подоходному и с освобождением от него бедноты; б) налог должен исчисляться в золотых рублях, а не в натуральных единицах; в) крестьянское прямое обложение как государственное, так и губернско-волостное (районное) в 1924-1925 г. г. должно быть организовано как единое в смысле одновременности установления окладов и одного окладного листа; г) ставки налогов должны быть установлены не общие для всего Союза, а различные для разных районов, применительно к их экономической мощности, типам крестьянских хозяйств,

[689] Там же. С. 302.

обеспеченности районов путями сообщения, наличию рынка сбыта; д) налог должен быть построен, как налог на совокупность доходов крестьянского хозяйства, а не только с земледелия, как это имеет место сейчас».[690] По этим основаниям Народному комиссариату финансов СССР поручалось разработать соответствующий проект закона и представить его на утверждение ЦИК СССР.

На III съезде Советов СССР в 1925 году по вопросам развития промышленности и сельского хозяйства были сделаны специальные доклады. С докладом о состоянии промышленности выступил Ф.Э. Дзержинский, который в то время занимал пост председателя ВСНХ СССР, кроме того, он был председателем ОГПУ СССР и кандидатом в члены Политбюро ЦК партии. Одной из главных проблем страны председатель ВСНХ назвал - огромнейшее перенаселение в деревне. В доказательство он привел сравнительные данные о распределении земли между землепользователями в 1916 и в 1923 годах. «С 1916 года по 1923 год на 100 десятин удобной земли прирост населения был следующий: в Западном районе – 56, теперь - 71, в Северо-Западном – 40, теперь - 45; в Центральном промышленном районе – 61, теперь - 70, на Украине – 65, теперь – 74».[691] Исходя их сложившейся ситуации, величайшей задачей, стоявшей перед СССР, Дзержинский назвал разворачивание промышленности.

Наряду с развитием крупной промышленности в качестве одного из направлений политики была названа поддержка со стороны государства кустарной промышленности. По данным Центрального статистического управления СССР до революции насчитывалось больше 4 миллионов кустарей, а в 1925 году их было 2 миллиона 130 тысяч. По мнению докладчика, в этой области промышленности следовало облегчить налоговое бремя. Для сокращения доли частных торговцев предлагалось развивать кооперацию. Было также отмечено, что заграничный кредит быстрее развернул бы хозяйственную жизнь в СССР.

По докладу Ф.Э. Дзержинского съезд принял постановление, которое так и называлось «По докладу о состоянии промышленности». Согласно этому постановлению развитие промышленности должно было осуществляться в строго плановом порядке, планы должны были составляться на основе всех достижений науки и техники с тем, чтобы очередь постройки новых заводов, фабрик и закладка новых шахт соответствовала как потребностям народного хозяйства, так и учитывала потребности национальных республик и областей.

---

[690] Там же. С. 302-303.
[691] Третий съезд Советов Союза ССР. Бюллетень, № 6. М., 1925. С. 5.

Данное положение показывает, что плановое хозяйство в СССР в промышленной сфере начало развиваться, начиная с середины 1920-х годов. В то же время, ни о каком планировании в области сельскохозяйственного производства говорить тогда не приходилось, так как в стране на тот момент было более 20 миллионов крестьян-единоличников.

В постановлении в качестве задач ставились: рационализация производства, улучшение его организации, поднятие квалификации и подготовка новых кадров рабочих и технического персонала. Подчеркивалась необходимость поднятия заработной платы и улучшения жилищных условий труда рабочих. В качестве задачи также называлась борьба с безработицей. ВСНХ поручалось установить связь с высшими учебными заведениями для поднятия дела обучения технических кадров, а также поручалось оказать помощь научным институтам, чтобы стимулировать рост научно-технической мысли.

Следующим вопросом, обсужденным III съездом Советов, был вопрос о мероприятиях по поднятию и укреплению крестьянского хозяйства, по которому докладывал Л.Б. Каменев, председатель СТО при СНК и член Политбюро. Актуальным вопросом для крестьянства в докладе был назван вопрос землеустройства. Говоря о форме землепользования, Каменев провозгласил принцип свободы выбора форм. При этом он подчеркнул, что «конечно, мы должны неустанно вести пропаганду среди крестьянства за формы пользования, облегчающие переход к крупному коллективному хозяйству».[692]

Выступление Каменева вызвало большой интерес у делегатов съезда, что видно из стенограммы обсуждения. Мнения участников обсуждения отразили существовавшие на тот момент проблемы деревни. Землеустройство нашло отражение в выступлении Жуковца из БССР. Он обратил внимание на необходимость проведения переселенческих мероприятий из Белоруссии в другие республики, так как у них имелось большое количество бедняцких хозяйств. Кроме того, он считал, что надо запретить сдачу земли в аренду, так как это вело к найму работников к зажиточным хозяевам.[693] Иванюк из Екатеринославской губернии Украины критиковал работу землемеров. «На Украине разбросано полторы тысячи землемеров, которые за это время устроили 10 млн. десятин, но если бы они все были советские люди, то устроили бы 15 млн., а то 1000 из них устраивает, а 500 расстраивают. Каменев говорит, что землеустройство нужно провести в течение 10 лет, а у нас это понимается совершенно иначе, именно, что землеустройство производится на 10 лет. Крестьяне

[692] Там же. С. 5.
[693] См. Там же. С. 47.

говорят: «Оно проводится на 10 лет; пять лет уже прошло, пока мы устраивали, значит, - еще пять лет пройдет, и придется опять переустраивать».[694]

Блинов из Тамбова внес предложение о проведении землеустроительных работ за счет государства, так как платеж 45 копеек с десятины оказывался неподъемным для большинства крестьян, в то же время зажиточная часть «только того и ждет, нужно говорят, продать землю и заплатить. Ну, и идет земля в продажу, а раз бедняк выпустил из рук, то она к нему не скоро вернется».[695] Волков из Иваново-Вознесенской губернии считал, что нужно поднимать культурный уровень деревни.

Делегат Бирн из Тамбова сетовал на то, что у центральных органов власти нет представления о положении на местах.[696] О бедственном состоянии сельского хозяйства говорил Перегубов из Тамбовской губернии: «У нас 50-60 % голодающих народа, выхода никакого нет, посевов у нас на едока приходится около полутора десятин, большая часть их, около 75 % погибла. Как тут поднять сельское хозяйство. Заводов нет, есть только крестьянское хозяйство. Кредит распределяется на приобретение рабочего скота, каждый получает 15-30 рублей. На эти деньги купить ничего нельзя, приходиться их проедать. Продам корову, а потом получу деньги и куплю другую. Пока продал, пока заплатил – вместо коровы получается коза. В нашей местности многие бросают домашнее хозяйство и уходят в Семиреченскую область, чтобы спастись от голода. В нынешнюю весну ушло 50 семейств».[697] О бедности крестьян говорил делегат от Киевской губернии Постышев. Он приводил следующие данные: «Имеется 56 % хозяйств без рабочего скота, 50% хозяйств не имеют коров, лишь 28 % хозяйств обрабатывают землю своим скотом, около 72% нанимают или спрягаются, т.е. у одного есть соха или плуг, у другого – лошадь».[698] По его мнению, такое состояние толкало крестьян к коллективизации.

По докладу Л.Б. Каменева было принято постановление «О мероприятиях по поднятию и укреплению крестьянского хозяйства». В преамбуле документа было заявлено, что «съезд считает необходимым отменить ряд ограничений, задерживающих развитие сельского хозяйства с одной стороны, и дополнить действующее законодательство рядом мероприятий, облегчающих крестьянству поднятие и укрепление его хозяйства, - с другой. Считая нецелесообразным применение каких-либо административных мер против вырастаю-

[694] Там же. С. 7.
[695] Там же. С. 49.
[696] См. Бюллетень. 1925. № 10. С. 2.
[697] Там же. С. 5, 6.
[698] Там же. С. 11.

щей на почве свободной торговли буржуазной (кулацкой) верхушки деревни, признавая необходимым поддержку трудового крестьянского хозяйства, поскольку оно является проводником улучшенных способов ведения хозяйства, съезд в то же время заявляет, что политика советской власти должна быть направлена на действительную помощь бедняцким и середняцким элементам крестьянства в деле поднятия их хозяйства, их материального благосостояния и их политического и культурного роста. Объединение этих слоев крестьянства путем кооперации – в первую очередь сельскохозяйственной и кредитной кооперации – является единственно правильным путем поднятия их хозяйственной силы».[699] В пункте 7 постановления предписывалось строгое соблюдение права свободного выбора форм землепользования согласно Земельному кодексу. То есть в СССР в 1925 году не ставилась задача немедленного перехода к коллективным формам сельского хозяйства.

Наиболее важными с точки зрения дальнейшей законодательной работы явились пункты 9 и 10 изучаемого постановления. В пункте 9 закреплялось: «В целях наилучшего использования земельной площади и помощи бедноте, устранить препятствие к более широкому использованию права крестьян сдавать землю в аренду до двух севооборотов при многополье и на срок не свыше 12 лет при трех- и четырехполье». В 10 пункте речь шла о необходимости облегчения применения рабочей силы в сельском хозяйстве, съезд одобрил Временные правила «Об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах», принятые постановлением СНК СССР 18 апреля 1925 года.

Хотя постановлением III съезда Советов СССР аренда земли в советском государстве вводилась не впервые, так как она была закреплена еще в 1922 году в Земельном кодексе РСФСР, но возможности применения аренды были в 1925 году значительно расширены, так как ее срок был увеличен до 12 лет, тогда как ранее максимальный срок аренды земли составлял 6 лет. Гораздо более серьезным изменением следует считать допущение использования в сельском хозяйстве наемного труда. На основании пункта 10 рассматриваемого постановления III съезда в законодательство союзных республик были внесены соответствующие изменения. Например, в Земельный кодекс РСФСР эти изменения были внесены постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 22 февраля 1926 года. Таким образом, в регулировании землепользования в СССР изучаемое постановление III съезда имело важное значение. Можно отметить, что в данном случае правовая норма, имеющая первичное, исходное значение, содержалась в правовом акте съезда Советов Союза ССР, а законодатель-

[699] Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 334.

ные органы союзных республик затем приводили свои законодательные акты в соответствие с ним. Этот порядок был предусмотрен пунктом «н» статьи 1 Конституции СССР 1924 года, где к предмету исключительного ведения верховного органа Союза ССР было отнесено установление общих начал землепользования.

В пункте 17 постановления III съезда Советов СССР «О мероприятиях по поднятию и укреплению крестьянского хозяйства» говорилось об облегчении условий применения рабочих сил крестьянства в области кустарных промыслов и ремесел. И для достижения этой цели съездом было одобрено постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 10 апреля 1925 года «О налоговых льготах для деревенских ремесленников и кустарей». В пункте 18 указывалось на необходимость устранения административных препятствий мелкой крестьянской торговле на базарах, рынках, пристанях, железнодорожных станциях. В постановлении содержалось требование об организации дешевого кредита для крестьян и об удлинении сроков кредитования. Также подчеркивалось, что «съезд требует строжайшего соблюдения тех законов, которые гарантируют кооперации действительно добровольный ее характер действительную выборность ее органов, неприкосновенность ее капитала и самостоятельность ее членов».[700] Итак, постановление «О мероприятиях по поднятию и укреплению крестьянского хозяйства» внесло существенные изменения в законодательное регулирование отношений в деревне. Следовательно, съезд здесь в полной мере выступил в качестве верховного законодательного органа, определив основные начала земельного права и дав направление дальнейшей разработки законодательства на уровне союзных республик. При этом не следует забывать, что за несколько дней до начала III съезда проходила XIV партконференция, на которой была принята резолюция «О кооперации». В партийном документе были названы мероприятия по улучшению состояния в сельском хозяйстве, но, обратим внимание, партия лишь наметила эти мероприятия в общих чертах, а III съезд детализировал их и придал правовую форму.

Дальнейшее обсуждение вопросов экономического развития народного хозяйства СССР продолжилось в апреле 1927 года на IV съезде Советов ССР. С очередным отчетом правительства на заседании съезда 19 апреля 1927 года выступал глава правительства А.И. Рыков. Главной темой был вопрос о путях строительства социализма. Рыков утверждал, что страна встала на путь индустриализации. Председатель правительства констатировал, что, несмотря на некоторые успехи, сельское хозяйство страны не в состоянии само, без

[700] Там же. С. 338.

помощи государства развиваться в дальнейшем, так как «восстановительный» период закончился с освоением фонда бывших частновладельческих земель и исчерпанием экстенсивных способов земледелия. Было подчеркнуто, что главная беда в деревне это избыточное население. Рыков объяснял перенаселение отсталостью сельского хозяйства.[701]

Одной из причин, сдерживающих развитие связи между городом и деревней, Рыков назвал невыгодное соотношение цен между продуктами земледелия и продуктами промышленности.[702] При этом основным методом организации крестьян для борьбы с бедностью являлась кооперация. Решение, поставленных задач упирались в необходимость внедрения новейшей техники в народное хозяйство СССР.

После доклада председателя правительства состоялось обсуждение, в котором делегаты съезда, судя по стенограмме, высказали наболевшие проблемы деревни. Эти материалы представляют несомненный интерес, так как высказанные мнения и предложения в какой-то мере отразили спектр общественных настроений в 1927 году. Стенограмма, безусловно, показывает, что делегаты вполне свободно излагали свои мнения, делились проблемами.[703] Желание делегатов рассказать о своих проблемах было настолько велико, что предложение прекратить прения, было отвергнуто. Выступления касались разных проблем: и борьбы с невежеством, и борьбы с пьянством, и борьбы с бюрократией, и совершенствования налогообложения. Интерес представляет выступление известного партийного и государственного деятеля Ю. Ларина, отразившее важное явление. В его выступлении была затронута проблема частного капитала, который изменил характер своей деятельности. Если раньше частники выступали как посредники при продаже изделий государственной промышленности, то к 1927 году они переквалифицировались на перепродажу изделий крестьянских хозяйств. Ларин считал такое явление недопустимым для социалистического хозяйства.[704] Целый ряд проблем высказал на вечернем заседании съезда 20 апреля 1927 года Старшинов из Татарской республики. Он обратил внимание на проблемы законодательства, так как, по его мнению, ни один оратор не затронул этого вопроса. В его понимании проблема налогообложения выглядела следующим образом: «Выброшен лозунг восстановления крестьянского бедняцкого хозяйства, но в то же время есть закон, говорящий, что за какие-либо недоимки по сельхозналогу, так и по госстраху можно продать последнюю ов-

[701] См.: там же. С. 15.
[702] См.: там же. С. 18.
[703] См.: Четвертый съезд Советов СССР. Стенографический отчет. М., 1927 .
[704] См.: там же. С. 131.

цу, козу. Этим законом мы бедняков доводим до нищеты. Крестьянин имеет лошадь, корову, теленка, жеребенка, продать это за налог с торгов нельзя, хотя бы у него и была недоимка, но если он имеет козу или овцу, то можно».[705] Еще одной проблемой советского законодательства делегат считал мягкость наказаний, которые следовало ужесточить, чтобы вести борьбу с хулиганством и убийствами. Также он предлагал узаконить самообложение крестьян на социальные и культурные нужды, так как на практике самообложение достигало миллионов рублей. Еще один вопрос, который поднимался Старшиновым, был вопрос о нерентабельности совхозов, так как в них, по его мнению, царила бесхозяйственность.[706]

Крестьянин Сидоренко из Воронежской губернии охарактеризовал работу IV съезда следующим образом: «Наша работа является как бы огромной машиной со множеством колес, ремней, приводов. У меня создалось впечатление, что работает гомонящая машина, которая только что изобретена. Мне кажется, что такие съезды как настоящий, стараются усовершенствовать нашу машину, так как где-то есть недочеты. Мы, крестьяне-передовики, стараемся сорганизовать вокруг себя активных рабочих и крестьян, а наш главный инженер – партия коммунистов – всегда нам подсобляет».[707]

Обсуждение экономических вопросов было продолжено на IV съезде Советов докладом члена ЦК партии, председателя ВСНХ СССР В.В. Куйбышева об индустриализации и развитии промышленности, на основе которого было принято постановление «О состоянии и перспективах развития промышленности Союза ССР» от 26 апреля 1927 года. В пункте 31 постановления правительству поручалось разработать пятилетний план развития народного хозяйства.[708] Таким образом, съезд реализовал свое правомочие об установлении основ и общего плана всего народного хозяйства Союза, которое было закреплено в пункте «з» статьи 1 Конституции СССР.

На IV съезде 22 апреля 1927 года был заслушан доклад о развитии сельского хозяйства. Доклад по этой проблеме был сделан председателем ЦИК СССР, членом Политбюро ЦК ВКП(б) М.И. Калининым. В начале выступления Калинин посетовал, что цельного, марксистского труда по развитию сельского хозяйства еще нет. Однако Калинин поставил перед собой цель раскрыть сущность политической линии в сельском хозяйстве: «Рост верхушки и массовое обнищание крестьянских низов – таков путь буржуазии. Задача совет-

---

[705] Там же. С. 171.
[706] См.: там же. С. 173.
[707] Там же. С. 168.
[708] Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях М., 1935. С. 376-377.

ской власти – увеличить благосостояние всей массы бедняцкого и середняцкого крестьянства».[709]

Калинин утверждал, что неосновательно мнение, что идет бешеное расслоение крестьянства и что при этом расслоении идет значительный рост кулацкой верхушки. Этот рост выражался только в десятых долях процента в год. Далее он говорил, что необходимо укреплять союз и своевременно предупреждать какие бы то ни было возможности разноречий между рабочим классом и крестьянством. Труднейшей проблемой сельского хозяйства Калинин назвал применение планового подхода.[710] Он затронул и проблему низкой товарности. Причинами низкой товарности сельхозпроизводства, по мнению докладчика, было то, что в стране не стало помещичьих имений, уменьшилось кулачество, крестьяне стали больше и лучше питаться, меньше выбрасывая товаров на рынок.

Калинин сообщил, что 16 марта 1927 года ЦИК и СНК СССР издали новое «Положение о советских хозяйствах», по которому на совхозы возлагалась задача организаторов культурного сельского хозяйства и носителей крупного, машинизированного сельхозпроизводства. На основании этого положения совхозы освобождались от арендной платы за землю, им списывались уже полученные кредиты и предоставлялись новые на лучших условиях в дополнение к бюджетным ассигнованиям. В оплате труда трудящихся в совхозе повышение зарплаты тесно связывалось с ростом производительности труда и хозяйственным укреплением совхоза.[711]

Калинин также говорил о том, что параллельно с совхозами необходимо поощрять и помогать развитию коллективных хозяйств. О проблемах колхозного строительства, которое шло главным образом по пути создания коммун, докладчик говорил следующее: «Если так часто колхозы лопались, то не на базе своего производства, а большей частью 90% разорялись на почве внутреннего устройства, на почве коммунального сожительства. Там, где все живут одной семьей скандалы идут в доме, около печки. Кооперирование населения

---

[709] Четвертый съезд Советов СССР. Стенографический отчет. М., 1927. С. 404, 405.
[710] См.: там же. С. 410.
[711] В 1927 при совхозе им. Шевченко в УССР была организована первая машинотракторная колонна для работы в близлежащих крестьянских хозяйствах, к весне 1928 это были 14 тракторных отрядов имевших 68 тракторов, положившая начало созданию МТС. См.: Малая советская энциклопедия. М., 1931. Т. 10. С. 560.
Совхо́з — сокращение от советское хозяйство — государственное сельскохозяйственное предприятие в СССР. В отличие от колхозов, являвшихся по закону добровольными кооперативными объединениями крестьян, созданными на средства самих крестьян, совхоз управлялся государством. Работающие в совхозах были наёмными работниками, получавшими фиксированную заработную плату в денежной форме.

должно касаться производственной стороны, эту сторону нужно резко отделить от быта».[712]

О колхозах был издан закон, согласно которому колхозы вводились в общую систему сельхозкооперации. Им предоставлялся целый ряд налоговых льгот, на них возлагалось выполнение агрокультурных мероприятий соответствующих районов, сельхозбанку было предложено выделить фонд для долгосрочного кредитования коллективов не менее 2 миллионов рублей.[713]

В прениях по докладу Калинина изъявили желание выступить свыше 200 товарищей, что свидетельствует об актуальности вопроса о сельском хозяйстве и значительной активности делегатов съезда. Однако на съезде не имелось возможности выслушать такое количество ораторов.[714]

Выступавшие критиковали законодательство за стимулирование индивидуального крестьянского хозяйства, в то время как меры стимулирования коллективных хозяйств были чрезвычайно недостаточны. Сельскохозяйственную кооперацию делегаты считали основной формой, через которую будет проводиться социалистическое переустройство деревни. Отмечалось, что помощь кооперации со стороны государства поставлена недостаточно. Например, Секретарь Саратовского губкома И.М. Варейкис говорил: «В последние годы в области Нижнего Поволжья складываются у крестьян значительные излишки. Использование излишком упирается в трудности перевозок, организации сбора, закупок, заготовок. В общем, мы имеем деревню, которая быстро богатеет. Если мы сумеем более организованно проводить линию социалистического переустройства, нам удастся двинуть еще больше вперед социалистическое строительство. Мы будем накоплять и богатеть, но не просто богатеть и выращивать кулацкие или иные капиталистические элементы, а богатеть так, чтобы складывались новые формы, тип подлинного социалистического хозяйства».[715]

Делегаты сомневались в правильности тезиса о том, что нужно создавать колхозы из бедноты, так как это очень трудная вещь. Ананьшин из Сибири попытался следующим образом сформулировать причину неудач колхозного движения: «Главным препятствием является, что коллективные организации создаются исключительно из беднейшего населения и поэтому не имеют хозяйственного опыта, не имеют достаточного технического руководства.

---

[712] IV съезд Советов СССР. Стеногр. отчет. М., 1927. С. 420, 421.
[713] СЗ СССР. 1927. N 15. Ст. 161.
[714] См.: IV съезд Советов СССР. М., 1927. С. 428-514.
[715] Там же. С. 459.

Бедняцкое хозяйство состоит из 1 коровы и 1 лошади. Из 90 % колхозов часть распалась, потому что мы не умели хозяйствовать».[716] Он считал необходимым обратить внимание на инструктирование и подбор кадров руководителей колхозов, а также предлагал создать особый орган, который бы руководил делом колхозного строительства.[717] Отметим, что последнее предложение было уже реализовано, так как 10 апреля 1927 года был создан Всероссийский центр колхозов – Колхозцентр как орган руководства колхозным строительством.

Заместитель председателя правления Союза сельскохозяйственной кооперации Г.Н. Каминский поднял проблему сочетания частных и общественных интересов при проведении кооперирования в сельском хозяйстве.[718] Для того, чтобы успешно решать проблемы кооперирования в деревне, Каминский предлагал дать крестьянину стимулы экономического характера.

Практически все выступившие в прениях по докладу Калинина поддержали развитие социалистических начал в деревне путем кооперирования крестьянских хозяйств. Причем они считали, что кооперирование должно происходить на добровольной основе с использованием экономических методов, в том числе методов стимулирования. Сложность задачи обуславливалась тем, что в СССР нельзя было допустить увеличение численности и экономической мощи кулацких хозяйств. Таким образом, в апреле 1927 года на IV съезде Советов была выражена уверенность, что многомиллионное крестьянское население удастся перевести к социалистическим формам ведения хозяйства, т.е. создать в деревне колхозы и совхозы на добровольной основе. Делегаты с мест в своих выступлениях заверяли съезд, что эта идея вполне осуществима, если суметь преодолеть те проблемы, которые они ставили и пытались разрешать. Отметим, что данная позиция съезда соответствовала теоретическим разработкам по теории социализма, которые выдвигал Н.И. Бухарин.[719] Результатом обсуждения проблем деревни на IV съезде явилось издание постановления «Об основных задачах сельского хозяйства в связи с развитием народного хозяйства и индустриализацией страны».

V съезд Советов СССР, проходивший с 20 по 28 мая 1929 года, был последним съездом, созванным в тот период, который принято называть периодом новой экономической

---

[716] Там же. С. 489.

[717] С июля 1927 г. по июль 1928 г. количество колхозов выросло больше чем вдвое с 15 тысяч до 33 тысяч, во столько же раз увеличилось число объединенных в них крестьянских хозяйств с 195 тысяч почти до 417 тысяч. См.: Коллективизация советской деревни. (Предварительные итоги сплошных обследований 1928 и 1929 годов). М., Статиздат ЦСУ СССР, 1930. С. 57.

[718] См.: там же. С. 506.

[719] См.: Бухарин Н.И. Заметки экономиста. К началу нового хозяйственного года // Избранные произведения. М., 1988. С. 391-417.

политики. Он состоялся в момент острой политической дискуссии в партии большевиков о методах построения социализма в СССР. Главным докладчиком был председатель СНК СССР, член Политбюро ЦК ВКП(б) А.И. Рыков. 20 мая 1929 года он представил на утверждение съезда первый пятилетний план народного хозяйства, который был составлен Госпланом и доработан в СНК СССР, а также программу правительства по построению социалистического хозяйства в стране.

Рыков в своем докладе озвучил программные положения группы «правых» в ВКП(б). «Было бы неправильно противопоставление индивидуального бедняцко-середняцкого сектора сельскохозяйственному обобществленному сектору как двух озлобленных друг другу врагов. Нужно стремиться к тому, чтобы индивидуальный бедняцко-середняцкий сектор вместе с сектором обобществленным вели совместную борьбу против кулачества. Не люди для индустриализации, а индустриализация для людей. Все, что происходит в нашем Союзе, наша борьба имеет целью такую организацию человеческого общества, которая уничтожила бы всякое рабство, всякую эксплуатацию, всякую бедность, классовую борьбу, культурную отсталость и создало бы свободное общество свободных людей. Проект, который в ближайшем времени будет обсуждаться в СНК СССР, намечает обеспечение маломощных крестьян престарелого возраста обоего пола».[720]

Из приведенной цитаты видно, что правительство СССР во главе с Рыковым, несмотря на трудности внедрения социалистических форм в сельское хозяйство, стремилось решать возникшие проблемы при помощи правовых средств, путем издания соответствующих нормативных актов, например, при помощи положений о едином сельскохозяйственном налоге, которые принимались ежегодно.

Рассмотрим, как был воспринят доклад Рыкова на V съезде Советов. Характерным для ситуации конца 1920-х годов было выступление делегатки Гаманец из Украины. Она говорила о противодействии определенных слоев деревни даже самым примитивным формам объединения крестьян в товарищества: «В 1928 году я вступила в товарищество по совместной обработке земли. Я собрала зерно, отсыпала в мешок, сколько мне надо, остальное отвезла в кооперацию. Меня «барахлом» называли, меня «мусором» называли. Но я не унываю. За нами камни летят. Нам нельзя ходить по вечерам. Если в голову попадет, то я буду знать, за что я падаю жертвой».[721]

---

[720] Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. Бюллетень № 7. М., 1935. С. 14, 15, 16, 17, 18, 19.
[721] Там же. С. 3,4.

Все это создавало зависимость государства от кулака, саботировавшего хлебозаготовки, что вызывало ответные шаги в виде применения насилия. Но насилие делегатами съезда осуждалось. Например, Рыжиков из Смоленской губернии говорил: «Мы должны бороться не насилием, а организованностью, продолжительной работой».[722]

Малышев, представлявший РСФСР, поднял сложный вопрос о взаимоотношениях советского государства с частниками. Вот какое мнение им было высказано: «При правильной постановке дела, при установлении государственным законом известных норм, частные группы могут быть использованы нами с выгодой для нашего государства. Использовать частные группы можно путем организации промышленных предприятий на правах акционерных обществ, какие мы предоставляем концессионным предприятиям при тех концессионных формах, которые мы даем иностранцам. Наши частники будут работать в рамках законных норм и никуда из них не вырвутся».[723]

В заключительном слове Рыков выделил два момента: национальный вопрос и продовольственный вопрос. По его мнению, трудности национального вопроса лежали не в правовой плоскости, а в плоскости создания для всех национальностей условий, при которых они могли бы действительно в полной мере использовать предоставленные им права. Чтобы достигнуть действительного равноправия национальностей, необходимо было с особой силой и настойчивостью добиваться хозяйственного и культурного подъема национальных республик и областей. Что касалось разрешения продовольственных трудностей, то Рыков считал, что в 1929 году возможность увеличения снабжения зависела от увеличения хлебозаготовок, а с 1930 года это связывалось с решительным увеличением производства хлеба. Рыков подтвердил наличие перегибов в политике местных органов советской власти при проведении хлебозаготовительной кампании 1928-1929 года и в то же время был вынужден признать, что без насильственных методов обеспечить хлебом города и промышленность оказалось невозможно.[724]

Одной из главных проблем, стоявших перед советским государством в 1929 году, была организация колхозов. Однако, чтобы привлечь к колхозному строительству широкие крестьянские массы, было необходимо дать им средства производства, и в первую очередь трактора. Но в тот момент у советского государства таких возможностей не было, так как тракторные заводы еще только предстояло построить, а для этого был нужен хлеб, который

[722] Там же. С. 6.
[723] Там же. С. 20, 21.
[724] См.: там же. С. 7, 8.

крестьяне – единоличники добровольно по фиксированным ценам государству сдавать не хотели. Получался замкнутый круг. Анализ доклада Рыкова создает впечатление, что правительство так и не смогло предложить V съезду решения вопроса по проблемам сельского хозяйства.

Более определенно выступил 25 мая 1929 года председатель ЦИК СССР Калинин. Из его выступления видно, что руководство страны пришло к пониманию того, что на основе такого дробного и распыленного сельского хозяйства было невозможно развивать крупную промышленность. Отсюда возникала настоятельная необходимость упорной и систематической работы по переустройству всего сельского хозяйства на кооперативных началах, в целях создания крупного общественного земледелия, которое было способно подняться на уровень современной техники, использовать все достижения агрономической науки и поднять на невиданную высоту материально-культурное благосостояние основных масс крестьянства. Делая ставку на развитие кооперативных форм хозяйствования, и прежде всего на колхозы, советское государство все же видело некоторые перспективы в развитии индивидуальных бедняцких и середняцких хозяйств. Но здесь возникала проблема классовой борьбы в деревне. Поэтому большевики считали, что существенно поднять сельское хозяйство только на базе индивидуального крестьянского хозяйства не представляется возможным. Хозяйство, работающее на рынок, должно было быть крупным. Но существовало только два пути укрупнения крестьянского хозяйства: капиталистический и социалистический. Понятно, что капиталистический путь никак не подходил для советского государства. Как выразился Калинин, капиталистический путь укрупнения сельского хозяйства – это история о том, как овцы «пожрали» английских крестьян. Поэтому Калинин провозгласил, что наш путь – это социалистический путь. Этот путь «означает создание крупного общественного производства, совершенно исключая пожирание, разрушение, уничтожение и разорение бедняцкого и середняцкого хозяйства и, действуя посредством добровольного производственного кооперирования и коллективизации, что дает возможность, на основе производственной помощи и под руководством Советской власти, преобразовать бедняцко-середняцкое хозяйство в хозяйство общественное, поднять его на высший уровень техники и агрокультуры. Социалистический путь развития является единственным путем избавления бедняков и середняков от нищеты и разорения. Вместе с тем этот путь означает не только ограничение роста капиталистических элементов в деревне, но и полное вытеснение их крупным общественным хозяйством».[725] О

[725] Там же. Бюллетень № 7. С. 12, 13, 14.

том, что социалистический путь в 1929 году страшил крестьян, во всяком случае, был не столь популярен, свидетельствует следующая цифра: в мае 1929 года колхозами было охвачено лишь 2% крестьянских хозяйств и около 2% посевной площади.

Прения по докладу Калинина дают представление о настроениях делегатов съезда в начальный период коллективизации – лета-осени 1929 года – января 1930 года.

Депутат из БССР Рачицкий предостерегал съезд об усилении классовой борьбы, так как кулак без боя отступать не будет. Следовательно, во-первых, надо было укреплять смычку с середняками, а, во-вторых, взять курс на выдвижение руководителей в деревне из рабочей среды. Нарком земледелия Украины Шлихтер считал, что массовая коллективизация напрямую зависит от тракторизации хозяйства и организации МТС.[726]

Депутат Левицкий из Бессарабской коммуны им. Котовского говорил о проблемах организации колхозов: «Мы недостаточно используем рычаги экономического воздействия на единоличное крестьянское хозяйство в целях организации колхозов. У нас сплошь и рядом организуются коллективы на основании голой агитации. Надо, чтобы крестьянин реально ощутил выгодность коллективизации сельского хозяйства».[727]

Володько из Витебского округа БССР обращал внимание съезда на то, что мало работы проводится по развертыванию самодеятельности крестьянства. Причем, эта самодеятельность должна была быть урегулирована нормами права. Например, он говорил: «Мы знаем, что еще в декабре 1928 года на сессии ЦИК Союза ССР были приняты Общие начала землепользования и земледелия, а до сих пор ни одна из союзных республик на основании этих основ не проработала у себя Земельного кодекса. Вы знаете, что старые земельные кодексы были построены в большинстве на том, чтобы землю обрабатывать индивидуальным порядком».[728]

Кузьмин от РККА провозгласил, что вопрос коллективизации надо «двинуть вперед резко и твердо».[729] Председатель Всесоюзного совета колхозов Каминский еще раз призвал съезд «придать тем уставным формам, которые имеются в самом колхозном движении законодательный характер».[730] Например, предлагал законодательно определить права колхозников.

---

[726] См.: там же. Бюллетень № 17. С. 4, 5, 7.
[727] Там же. Бюллетень № 18. С. 6.
[728] Там же. С. 16.
[729] Там же. С. 19.
[730] Там же. С. 28.

V съезд Советов в мае 1929 года безусловно подтвердил линию на коллективизацию крестьянских хозяйств, так как сложившая система многочисленных, но маломощных индивидуальных крестьянских хозяйств не могла обеспечить страну достаточным количеством продовольствия. Важным моментом, который стоит выделить на основе анализа выступлений по проблемам сельского хозяйства на V съезде, было то, что коллективизацию предполагалось проводить при помощи экономических, правовых и агитационных методов.

V съезд Советов СССР вошел в историю как верховный орган Советской власти, утвердивший первый пятилетний план развития народного хозяйства. 23 мая 1929 года автор плана ГОЭЛРО Г.М. Кржижановский сделал на съезде доклады о развитии народного хозяйства и о первом пятилетнем плане. 28 мая V съезд принял постановление «О пятилетнем плане развития народного хозяйства». Таким образом, с точки зрения формы план представлял собой источник советского права, являлся нормативно-правовым актом. Принятие этого акта Всесоюзным съездом Советов придало ему высшую юридическую силу в системе законодательства СССР. Основными положениями этого исторического документа были следующие. В статье 1 раскрывалась сущность плана: «Пятилетний план, являясь развернутой программой социалистической реконструкции народного хозяйства, соответствует генеральному курсу советской власти на индустриализацию Союза ССР, на социалистическое переустройство деревни, на преодоление капиталистических и последовательное усиление социалистических элементов в хозяйственном строе страны и на повышение обороноспособности Союза ССР».[731] Можно выделить следующие элементы плана: 1) программа электрификации; 2) программа изживания отсталости сельского хозяйства, в том числе «решительное преодоление кулацкой верхушки деревни и переход к массовому обобществлению сельскохозяйственного производства (строительство советских и коллективных хозяйств, машинно-тракторных станций, усиленный ход кооперирования, контрактации), что единственно может обеспечить выход многомиллионным массам бедняцко-середняцкого крестьянства на путь хозяйственного подъема и социалистического переустройства индивидуального крестьянского хозяйства»; 3) программа транспортного строительства (планировалось построить 76 тысяч километров железных дорог и 92 тысячи километров шоссейных и грунтовых дорог – О. М.), причем в постановлении указывалось, что программа минимальная, поэтому съезд обязывал правительство использовать все возможности для его превышения; 4) план коренной реконструкции и рационализации промышленности, в том числе значительный подъем

[731] Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 410.

заработной платы, ликвидация материального и культурного различия между городом и деревней; 5) программа культурного подъема народных масс; 6) программа жилищного строительства; 7) финансовая программа.

Итак, с формальной точки зрения изучаемый акт – план первой пятилетки - являлся законом, так как прошел все законодательные инстанции, включая верховную, съезд Советов. Таким образом, первый пятилетний план – это нормативно-правовой акт советского государства, государства с плановой экономикой. Однако среди юристов того времени единства по этому вопросу не было. Вот несколько суждений по этой проблеме, опубликованных в журнале «Революция права» № 4 за 1928 год. Л.Я. Гинцбург считал, что «вопрос о плане и праве все больше и больше запутывается юристами. Так, С. Котляревский считает, что поскольку плановые мероприятия исходят от высших госорганов, в том числе от законодательных, хотя бы СТО, тем самым они являются, именно нормами права. Но такое элементарное объяснение никого удовлетворить не может. Там, где деятельность государственного хозяйства переплетается с частным хозяйством и где государственные тресты вступают во взаимоотношения с ВСНХ не как система, и не как объединенный плановый и регулирующий орган, а как лицо, вступающее во взаимоотношение с частным лицом и с другим государственным трестом как юридическим лицом, там мы видим своеобразное переплетение начала планового с гражданско-правовым. Это переплетение в своем синтезе и дает то, что мы называем советским правом и советским хозяйственным правом».[732] В статье «Правовые элементы плановых актов» С.А. Котляревский определенно писал: «Принятие положения о перспективе окончательного отмирания права никоим образом не устранит правового элемента в современных актах планирования. Поэтому нет никакой необходимости в настоящее время отказывать тем актам планирования, которые исходят от государственных органов и составляют часть их определенной в законе компетенции, в правовом значении, раз они вызывают известные правовые последствия».[733] П.И. Стучка полагал, что «тут совсем отрицать возможность правовых отношений неверно».[734] Однако А.В. Венедиктов – ведущий советский юрист по проблемам государственных предприятий, трестов утверждал, что «о правовых отношениях речь может идти лишь там, где «планируемые» предприятия либо подвергаются планированию в качестве субъектов гражданского права, либо могут быть противо-

[732] Гинцбург Л.Я. Прения по докладу А.В. Венедиктова «Организационная структура государственных предприятий» // Революция права. 1928. № 4. С. 83, 84.
[733] Котляревский С.А. Правовые элементы плановых актов // Советское право. № 1. 1928. С. 46.
[734] Стучка П.И. Прения по докладу А.В. Венедиктова «Организационная структура государственных предприятий» // Революция права. 1928. № 4. С. 88.

поставлены государству и планово-регулирующими органам в качестве особых коллективно-хозяйствующих субъектов со своими обособленными интересами».[735]

Из приведенных мнений видно, что определить природу народно-хозяйственного плана, его соотношение с правом было для юристов затруднительно. Представляется, что этот вопрос и сегодня является дискуссионным. По вопросу о первом пятилетнем плане выявляется существенная проблема, которая связана с признанием или отрицанием плана как нормативного акта. Дело в том, что после утверждения плана первой пятилетки на V Всесоюзном съезде Советов в мае 1929 года, так называемого оптимального плана, произошло значительное увеличение темпов развития народного хозяйства советского общества, причем не советским органом, а партийным. То есть решениями Политбюро ЦК ВКП(б) уже утвержденный план первой пятилетки был подправлен. В результате плановые задания оказались завышенными, и как отмечается современными историками, эти задания так и не были выполнены в ходе пятилетки.[736] В этом случае, проблема плана приобретает другое звучание. Если бы выполнялся план, который был утвержден V съездом Советов, то его можно было бы рассматривать как своеобразный нормативно-правовой акт. Однако выполнялся не утвержденный высшим советским органом план, а план на основе партийных решений. В этом случае проблема соотношения права и плана оказывалась для юристов конца 1920-х годов неразрешимой. В настоящее время можно дать следующую трактовку этой проблемы: Политбюро ЦК ВКП(б) в 1929 году пошло на завышение заданий, установленных в нормативно-правовом акте советского государства – в плане первой пятилетки, утвержденном высшим органом советского государства – Всесоюзным съездом Советов, и заменила его партийными директивами.[737]

Приведенную выше точку зрения подтверждает следующий факт. 18 октября 1930 года на совещании при Кодификационной комиссии СНК Союза ССР [738] по законодательству, относящемуся к общим мерам по организации народного хозяйства, обсуждался вопрос о целесообразности помещения в готовящееся к изданию Собрание действующего за-

---

[735] Венедиктов А.В. Прения по докладу А.В. Венедиктова «Организационная структура государственных предприятий» // Революция права. 1928. № 4. С. 90.

[736] См.: Лацис О. Р. Проблема темпов в социалистическом строительстве: размышления экономиста. Коммунист. 1987. Рогачевская Л. С. Как составлялся план первой пятилетки // Вопросы истории. 1993. № 8. С. 149 – 152.

[737] В июне-ноябре 1929 года Политбюро приняло решения, например, «О сельскохозяйственном машиностроении на 1929/30г., «О плане тракторостроения и типах тракторов», «О тракторостроении в 1929/ 30 г. и их распределении» (РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 758.), которые существенно увеличивали задания пятилетки по ключевым отраслям промышленности. В целом программа тракторостроения на 1932-1933 г. г. была увеличена до 206 тысяч машин по сравнению с 55 тысячами, включенными в вариант пятилетки, утвержденный XVI партийной конференцией и V съездом Советов // См.: Как ломали нэп. Стенограммы пленумов ЦК ВКП(б).1928-1929. М., 2000. С. 5.

[738] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 45. Д. 461.

конодательства Союза ССР постановления СНК Союза от 23 апреля 1929 года «О пятилетнем народнохозяйственном плане на период 1928/29 – 1929/30 г.», опубликованного в Собрании законодательства Союза ССР в 1929 году (СЗ СССР. 1929. № 29.Ст. 268). И по указанному вопросу было принято следующее решение: «Постановили, имея в виду: а) что конкретные директивы по осуществлению пятилетнего плана в данное время в большей своей части выполнены или учтены как при уточнении плана, так и при составлении контрольных цифр; б) что общие директивы отражены и в значительной части перекрыты последним постановлением V съезда Советов Союза ССР от 28 мая 1929 года «О пятилетнем плане народного хозяйства» (СЗ 1929. № 35. Ст. 311); в) что намечавшееся по плану конкретные задания и контрольные цифры по отдельным отраслям народного хозяйства в настоящее время в значительной мере превзойдены; г) что при таких условиях постановление СНК СССР от 23 апреля 1929 года в значительной части утратило свою силу и имеет скорее историческое значение, в официальное Собрание действующих законов его не включать, поместив в список законов, хотя формально не отмененных, но не помещаемых в Собрание».[739]

Таким образом, Кодификационная комиссия при СНК посчитала план первой пятилетки нормативно-правовым актом, но утратившим юридическую силу, и потому не включила в готовящееся в 1930 году Собрание законодательства Союза ССР.

На съездах Советов Союза ССР, естественно, обсуждались вопросы обороны страны, однако рамки диссертации не позволили рассмотреть эту проблему. Укажем, что на съездах были приняты следующие нормативно-правовые акты. На III съезде 20 мая 1925 года было принято постановление «По докладу о Красной армии», а на IV съезде 26 апреля 1927 года постановление «Об обороне страны и состоянии Рабоче-крестьянской Красной армии».

Итак, съезд Советов СССР, как собрание представителей с мест, выполнял роль своеобразной дискуссионной площадки, на которой происходил обмен мнений, высказывались предложения о наилучшем решении общественных проблем, задавались вопросы высшим должностным лицам СССР. Работа съездов Советов ССР происходила под руководством партии большевиков. Как правило, перед началом очередного съезда проводился форум коммунистов. Так, перед началом IV съезда Советов проходила XV партийная конференция, а перед V съездом Советов СССР работала XVI партийная конференция ВКП(б). То есть партия выполняла роль руководящей политической силы. Однако не следует думать, что

[739] ГАРФ. Там же. Д. 5. Л. 61.

всесоюзные съезды Советов лишь дублировали партийные органы. Съезды проводили широкое обсуждение всех насущных проблем, стоявших перед советским обществом, дорабатывали партийные директивы и издавали постановления, которые являлись основой для дальнейшей законодательной работы нижестоящих органов власти Советского Союза.

Для лучшего понимания взаимодействия между советскими и партийными органами можно обратиться к выступлению Генерального секретаря РКП(б) И.В. Сталина на XIII партконференции в январе 1924 года, где он объяснял суть этой проблемы в связи с проблемой демократии. Сталин говорил, что некоторые товарищи фетишизируют вопрос о демократии. А по его мнению, «демократия не есть нечто данное для всех времен и условий, ибо бывают моменты, когда нет возможности и смысла проводить ее».[740] Для осуществления демократии, по Сталину, были необходимы две группы условий: внутренние и внешние. Первая группа условий – это развитие индустрии, улучшение материального положения рабочего класса. Вторая группа условий – это условия внешнего характера, обеспечивающие мир, мирное развитие. Кроме того, Сталин выделял три препятствия, которые мешают проведению демократии даже при наличии двух групп вышеназванных условий. Первым препятствием Сталин назвал пережитки военного времени (имеются в виду условия гражданской войны – О. М.). Вторым препятствием являлось наличие давления бюрократического государственного аппарата на аппарат партийный. «Вы можете себе представить имеющий не менее миллиона служащих бюрократический государственный аппарат, состоящий из элементов, большей частью чуждых партии, и наш партийный аппарат, имеющий не больше 20-30 тысяч человек, призванных подчинить партии государственный аппарат, призванных социализировать его. **Чего стоит наш государственный аппарат без поддержки партии? Без помощи, без поддержки нашего партийного аппарата он мало чего, к сожалению, стоит** *(выделено мной – О. М.).* И вот каждый раз, когда наш партийный аппарат вдвигает свои щупальцы во все отрасли государственного управления, ему приходится нередко свою партийную работу в этих органах равнять по линии государственных аппаратов. Конкретно: партия должна вести работу по политическому просвещению рабочего класса, по углублению сознания рабочего класса, а в это время требуется собрать продналог, провести такую-то кампанию, без помощи со стороны партии, госаппараты не в силах выполнить свое задание».[741] Третьим препятствием на пути демократии Ге-

[740] Сталин И.В. Доклад об очередных задачах партийного строительства, сделанный 17 января 1924 года. XIII конференция РКП(б) 16-18 января 1924 года / газ. «Заря Востока», 1924 г., 24 января. № 473.
[741] Там же.

неральный секретарь ЦК партии назвал низкий культурный уровень партийных организаций, особенно на окраинах. Представляется, что приведенные суждения И.В. Сталина хорошо иллюстрируют проблемы государственного управления в начале 1920-х годов. В мысли Сталина ясно выражена роль партии по отношению к советскому государственному аппарату. Вообще, можно сказать, что партия вмешивалась в работу государства не по своей прихоти, а в силу крайней необходимости, так как многие начинания и мероприятия могли быть осуществлены лишь при том энтузиазме и вере в свои силы, которые демонстрировали партийные работники, занимавшие ключевые посты в органах государства.

Обратим внимание на то, что большинство делегатов съезда являлись коммунистами - работниками с мест, которые занимали должности в советских органах в союзных республиках. Поэтому всесоюзный съезд Советов был органом государства, через который руководство страны и партии большевиков получало одобрение и поддержку проводимого им политического курса и принимаемых государством законов, доводило принятые решения до местных органов. Можно даже сказать, что через съезды обеспечивалась «обратная связь» между законодателем и народом в лице его представителей. Данная функция отчетливо прослеживается при анализе работы советских съездов в период с 1922 по 1929 год.

Следует также отметить, что из-за своей многочисленности, например, на V съезде было 2507 делегатов, всесоюзный съезд не мог обсуждать постатейно законопроекты, а утверждал важнейшие законодательные акты целиком. Порядок работы съезда практически всегда был одинаков. Сначала делался доклад по тому или иному вопросу. Вопросы съездов можно подразделить, как ранее было указано, на конституционные, политические, управленческие, экономические и вопросы обороны. Докладчиками выступали высшие должностные лица СССР, которые одновременно были высшими партийными функционерами. Например, А.И. Рыков, Л.Б. Каменев, Ф.Э. Дзержинский, М.И. Калинин, В.В. Куйбышев. Доклады обсуждались делегатами съездов. Правда, делегаты не столько обсуждали то, что услышали, а скорее хотели довести до сведения центра и съезда свои насущные проблемы. После проведения прений и заключительного слова докладчика на съезде составлялось соответствующее постановление, которое им утверждалось. В постановлениях часто одобрялись нормативно-правовые акты, принятые до съезда ЦИК ССР, Президиумом ЦИК СССР. Но следует заметить, что съезд не только одобрял уже утвержденные ЦИК СССР, его Президиумом или СНК СССР правовые акты и принимал постановления, в которых были декларативные положения. По наиболее важным вопросам съезд самостоя-

тельно законодательствовал. Так, на II съезде Советов в январе 1924 года была принята первая Конституция СССР, а в мае 1929 года на V съезде - первый пятилетний план народно-хозяйственного развития.

Законодательная работа съездов в 1920-е годы не ограничивалось принятием и утверждением важнейших законодательных актов Союза ССР, так как съезды давали законодательные поручения нижестоящим органам СССР: ЦИК СССР, Президиуму ЦИК СССР, Совнаркому СССР, а также высшим органам власти союзных республик. То есть съезды осуществляли руководство законодательной деятельностью нижестоящих органов власти. Однако не следует упускать из виду, что руководство съездом осуществлялось партией большевиков через фракцию большевиков съезда и через высших должностных лиц советского государства. Ключевые решения сначала принимались высшими партийными органами, а съезд придавал им вес от имени верховного представительного органа, т.е. съезд был верховным законодательным органом формально.

4.2.Законодательная деятельность ЦИК СССР с 1923 года по 1929 год

4.2.1. Правовые основы, полномочия, порядок и содержание работы ЦИК СССР

Согласно ст. 8 Конституции СССР 1924 года в перерывах между съездами ЦИК имел такую же компетенцию, как и съезд Советов СССР. ЦИК не мог только вносить изменений в Конституцию, так как это было исключительным предметом ведения съезда Советов. По ст. 18 Конституции СССР все декреты и постановления, определявшие общие нормы политической и экономической жизни СССР, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов, обязательно должны были вноситься на рассмотрение и утверждение ЦИК СССР. Следовательно, согласно Конституции ЦИК был

ведущим законодательным органом, поскольку съезд собирался сначала один раз в год, затем с 1925 года один раз в два года. На ЦИК лег больший объем законотворческой работы.

Очередной ЦИК СССР назывался номером того съезда, на котором он был сформирован. Например, после I съезда работал ЦИК СССР I созыва. Он имел три сессии, которые прошли 30 декабря 1922 года, 6 июля 1923 года и с 6 по 12 ноября 1923 года. ЦИК СССР II и III созывов также имели по три сессии. Так, ЦИК СССР III созыва собирался 21 мая 1925 года, с 12 по 25 апреля 1926 года, с 14 по 25 февраля 1927 года. ЦИК СССР IV созыва собирался в 1927-1928 годах на четыре сессии. ЦИК СССР V созыва работал в 1929-1931 годах, поэтому его первые две сессии относятся к периоду 1920-х годов, а III и IV сессии хронологически следует отнести к следующему периоду в истории СССР.[742]

ЦИК Союза ССР каждого созыва имел, как правило, 3-4 сессии. Первая сессия очередного созыва ЦИК обычно решала только организационные вопросы, собственно законодательная работа начиналась со второй сессии.

В июле 1923 года II сессия ЦИК СССР I созыва, утвердив Положение о Центральном Исполнительном Комитете Союза СССР, установила его двухпалатную конструкцию. Порядок работы и процедуры ЦИК СССР подробно закреплялись в Положении о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР 1923 года. По мере развития СССР происходило совершенствование процедуры работы его высших органов, в том числе и ЦИК. На II сессии ЦИК II созыва, состоявшейся в октябре 1924 года, секретарь ЦИК СССР А.С. Енукидзе внес предложение, чтобы дневные занятия посвящались заседаниям Союзного Совета и Совета Национальностей или заседаниям сессии ЦИК Союза ССР, а вечерние – комиссионным работам. Енукидзе также напомнил, что согласно главе 5 «Положения о ЦИК Союза ССР» ЦИК может устраивать совместные заседания обеих палат для обсуждения и заслушания вопросов, причем по Конституции голосования на совместных заседаниях по всем вопросам происходят раздельно.

Перед началом работы сессии ЦИК, как правило, утверждался порядок дня, который вносился на его рассмотрение Президиумом ЦИК СССР. Например, порядок дня II сессии ЦИК СССР III созыва, проходившей в апреле 1926 года был утвержден в следующем виде.

---

[742] В 1930-1931 годах происходит кардинальное изменение политики Советского государства, изменяется характер и методы осуществления государственной деятельности, что было связано со сменой правящей элиты. Смена элиты произошла благодаря внутрипартийной борьбе, в результате которой вместо правых во главе с Рыковым на высшие руководящие государственные посты приходят представители группы Сталина.

«Бюджет Союза ССР и союзных республик на 1925-1926 год. А) доклад СНК Союза ССР. Докладчики Рыков А.И. и Брюханов Н.П. Б) Содоклад бюджетной комиссии ЦИК Союза ССР. Докладчик Куйбышев В.В.

Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик. А) Ходатайство II сессии ВЦИК о внесении изменений в действующие основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик. Докладчик Крыленко Н.В. Б) Положение о государственных преступлениях. Докладчик Красиков П.А.

Об изменении существующей системы сельскохозяйственного налога. Докладчик Брюханов Н.П.

Проект положения о местных финансах. Докладчик Полюдов Е.В.

Постановления, принятые между сессиями и подлежащие на основании ст. 18 Конституции Союза ССР утверждению сессии ЦИК Союза ССР. Докладчик Енукидзе А.С.»[743]

С учетом сложившегося опыта 8 декабря 1929 года II сессия ЦИК СССР V созыва приняла следующий краткий регламент работы.

«Заседания сессии происходят с 10 часов утра до 3 часов дня и с 6 до 9 вечера.

Докладчикам предоставляется 1 час и для заключительного слова 30 минут.

Каждая группа членов ЦИК, насчитывающая не менее 50 человек, может выставить своего докладчика.

Ораторам предоставляется слово в первый раз не более 15 минут и во второй раз не более 5 минут.

Личные заявления, внеочередные запросы, заявления и фактические замечания вносятся в Президиум в письменном виде и могут быть оглашены по постановлению Президиума только в конце заседания. По запросам и заявлениям прения не допускаются.

Слово к порядку и предложения вносятся в Президиум в письменном виде.

По мотивам голосования дается 3 минуты.

По личному вопросу слово предоставляется только в конце заседания.

Все вопросы решаются простым большинством голосов».[744]

Если судить по стенограммам заседаний палат ЦИК и пленарных заседаний ЦИК, работа ЦИК представляла собой заслушивание докладов по вопросам повестки дня, обсуждение этих докладов членами ЦИК на пленарных заседаниях и на заседаниях Союзного

[743] См.: Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР. 3 созыв, 2 сессия. Стенографический отчет. М., 1926. Бюллетень № 1. С. 2.
[744] Там же. С. 19.

Совета и Совета Национальностей и принятие на основе этих обсуждений соответствующих постановлений.

О том, какие вопросы обсуждались в ЦИК в 1923-1929 годах можно узнать, проанализировав доклады, сделанные в этот период.

Доклады в ЦИК СССР делались. Как правило, высшими должностными лицами – председателем правительства или наркомами СССР. Так, в октябре 1924 года II сессия ЦИК II созыва заслушала доклад народного комиссара внутренней торговли А.М. Лежавы о внутренней торговле, товарообороте и торговой политике. Основная мысль доклада заключалась в том, что задачей Наркомата внутренней торговли СССР являлось содействие государственной и кооперативной торговле и оттеснение частной торговли.

На этой же сессии ЦИК Союза ССР был заслушан доклад наркома финансов СССР Г.Я. Сокольникова о финансовой политике. Докладчик представил на рассмотрение членов ЦИК бюджет на 1924-1925 год. Сокольников сообщил, что налоговое обложение в Советском Союзе на душу населения в среднем ниже, чем оно было в царской России. Общая сумма государственных налогов составляла 862 миллиона рублей, в том числе 414 миллионов прямых налогов, 376,5 миллионов рублей косвенных налогов и 72 миллиона рублей пошлин.[745] Народный комиссар финансов обратил внимание на то, что большая часть налогов – прямые налоги. Подчеркивалось, что в налогообложении в СССР учитывался классовый подход.

С конца 1924 года начала проводиться политика оживления Советов. В октябре 1924 года Сталин, выступая на пленуме ЦК РКП(б), поставил задачу оживления в деревне Советов. Он говорил: «Необходимо позаботиться о том, чтобы создать вокруг партии в деревне многочисленные беспартийные кадры из крестьян, могущие соединить нашу партию с миллионами крестьян. Необходимо все живое, честное, инициативное, сознательное, особенно бывших красноармейцев, которые являются наиболее сознательными, наиболее инициативными из крестьян, втянуть в работу Советов».[746]

Чтобы воплотить в жизнь задание партии, в декабре 1924 года Президиум ЦИК постановил отменить результаты выборов в Советы и провести повторные перевыборы там, где голосовало менее 35 % избирателей. Большую роль в обосновании этого решения от имени верховных советских органов власти сыграл председатель ЦИК СССР М.И. Кали-

[745] ЦИК СССР. Созыв II. Сессия II. М., 1924. Бюллетень № 4. С. 125.
[746] Сталин И.В. Соч. Т.6. М., 1947. С. 317-318.

нин. В январе 1925 года он написал в еженедельнике «Власть Советов»: «Мы переоцениваем наш партийный аппарат, мы иногда думаем целиком управлять через него. Такие попытки, такие явления были во многих местах, где Советы буквально сошли на нет».[747] Надо заметить, что такое решение высшего советского органа было негативно воспринято партийными органами на местах, так как они не желали сдавать завоеванные позиции. В то же время решение высших советских органов о проведении повторных перевыборов стимулировало активность крестьян.

Активным сторонником либерализации отношений в деревне в 1924-1925 годах выступил А.П. Смирнов, член Президиума ЦИК СССР, нарком земледелия РСФСР с 1923 года по 1928 год.[748] 3 февраля 1925 года в газете «Правда» он опубликовал статью, в которой писал: «Мы должны в зажиточной части деревни ясно разграничить два типа хозяйств. Первый тип зажиточного хозяйства – чисто ростовщический, занимающийся эксплуатацией маломощных хозяйств не только в процессе производства, а главным образом путем всякого рода кабальных сделок. Второй тип зажиточного хозяйства – это крепкое трудовое хозяйство, стремящееся максимально укрепить себя в производственном отношении, вкладывающее свои свободные средства, главным образом, в живой и мертвый инвентарь хозяйства, улучшенные семена, стремящееся применить в ведении сельского хозяйства все известные ему улучшенные способы обработки. Крайне важно понять, что неверный подход к этой группе создает в деревне панику, которая, прежде всего, отражается на середняке, создает психологию своего рода пораженчества. Наоборот, наша задача – создать в деревне производственную психологию, психологию накопления ценностей, а не такую, при которой мужик боится завести лишнюю корову («в кулаки запишут»)».[749]

22 марта М.И. Калинин дополнил это мнение, опубликовав статью в «Известиях», что опасной тенденцией являлась переоценка кулака, когда кулака считают первопричиной всех зол в деревне. В результате чего всех зажиточных крестьян зачисляют в эту категорию. Калинин заявил о своем согласии с А.Н. Смирновым и подчеркнул, что надо раз и навсегда отмежевать от кулачества сильное трудовое крестьянство.

---

[747] Власть Советов. 1925. № 1. С. 7.

[748] Смирнов А.Н. был выходцем из крестьянской семьи из Тверской губернии. Вступил в партию с 1896 году. Избирался кандидатом в члены ЦК РСДРП в 1907 и 1912 годах. В 1917 году был избран в Учредительное собрание. В 1923-1933 годах член ЦК партии. В 1924-1930 г. г. член Оргбюро партии. Нарком земледелия РСФСР в 1923-1928 г. г. Как участник оппозиционной «группы Смирнова-Эйсмонта-Толмачева» в 1934 году исключен из ВКП(б). Арестован в марте 1937 года, приговорен 8 февраля 1938 года Военной коллегией Верховного суда СССР к расстрелу.

[749] Правда. 3 февраля 1925 г.

В марте 1925 года в Тифлисе проходила III сессия ЦИК СССР II созыва, которая одобрила точку зрения Смирнова и Калинина. ЦИК постановил: «Старательное крестьянство при правильном отношении к нему местных властей должно во всей своей массе сделаться еще более прочной опорой Советской власти. Сессия предлагает местным органам власти наблюдать за тем, чтобы не происходило смешения старательного, культурного и хозяйственно-крепнущего крестьянина с кулаком».[750]

Меры по отношению к крестьянству получили законодательное закрепление в постановлении III съезда Советов СССР, который проходил в мае 1925 года. Эти меры, предварительно одобренные XIV партконференцией РКП(б), включали в себя снижение суммы единого сельскохозяйственного налога, предоставление дополнительного государственного кредита, облегчение найма рабочей силы, расширение права сдачи земли в аренду, устранение административных препятствий для мелкой торговли, снижение цен на сельскохозяйственные машины, предоставление всем крестьянам права участия в кооперации.[751] К осени 1925 года в стране стал нарастать кризис, который привел к тому, что все хозяйственные планы оказались невыполненными, и правительство посчитало, что меры, предусмотренные для подъема хозяйства, в том числе сельского хозяйства, оказались недейственными. По этому вопросу Ю. Голанд писал: «Приняв непосильные темпы развития, советская экономика к концу 1925 года, как бегун, слишком резко начавший бег, начала задыхаться. Необходимо было принять кардинальные меры для оздоровления хозяйственного положения, для приведения планов в соответствие с реальными возможностями. В ноябре Политбюро дало директиву хозяйственным органам сократить годовой хлебозаготовительный план и пересмотреть планы развертывания промышленности».[752]

Таким образом, можно констатировать, что отход от либерального курса в решении проблем модернизации страны, происходил с осени 1925 года. Обратим внимание, что решения об этом сначала было принято на высшем партийном уровне.[753]

12 апреля 1926 года на II сессии ЦИК III созыва с докладом о состоянии советской экономики выступил председатель СНК СССР А.И. Рыков. Он доложил, что в 1926 году промышленность достигла 95%, а сельское хозяйство – 91% от довоенного уровня.[754] Но, несмотря на достигнутые успехи, экономическое положение страны продолжало оставаться

[750] Известия ЦИК СССР и ВЦИК, 8 марта 1925 г.
[751] См. Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 333-341.
[752] Голанд Ю. Кризисы, разрушившие нэп. М., 1991. С. 21-22.
[753] См.: Стенограммы заседаний Политбюро ЦК РКП(б) – ВКП(б). 1923-1938. Т. 1. М., 2007.
[754] См. Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР. III созыв, II сессия. Бюллетень № 1. С. 4,5.

неудовлетворительным. Возникшие трудности председатель правительства объяснял просчетами при составлении хозяйственных планов. Так, в 1926 году план хлебозаготовок намечался в 780 миллионов пудов, но его пришлось сократить до 600 миллионов пудов. Причинами невыполнения плана Рыков называл: а) переоценку размеров урожая; б) то обстоятельство, что крестьянство оставляет на «черный день» и в) товарный голод. Докладчик делал вывод, что основной проблемой является слабость промышленности и, следовательно, главнейшей задачей являлась индустриализация страны. Однако проведению индустриализации препятствовало отсутствие средств на переоснащение устаревших с технической точки зрения производств.

Рыков предложил на рассмотрение членам ЦИК СССР два крупных закона: 1) о едином сельскохозяйственном налоге и 2) о местном бюджете. Проект закона о едином сельхозналоге он прокомментировал следующим образом: «Вместо учета доходов в натуральной форме путем пересчета в пашню всех объектов обложения, доходы необходимо исчислять в денежной форме, во-вторых, расширить число объектов обложения, в-третьих, необходимо добиться большей справедливости в распределении тяжести единого сельхозналога между отдельными слоями крестьянского населения путем увеличения прогрессии обложения. Это должно приблизить сельхозналог по типу в большей мере к системе подоходного обложения».[755] В конце своего выступления Рыков посетовал на то, что СНК СССР не успел подготовить к сессии законопроект о бюджетных правах союзных республик. В качестве причины было названо то, что его невозможно подготовить без обсуждения во всех республиках, а это требовало значительного времени.

II сессия ЦИК СССР IV созыва проходила в Ленинграде в октябре 1927 года. Эта сессия была торжественной и посвящалась 10-летию Октябрьской революции. Во время открытия заседаний ЦИК А.С. Енукидзе сделал следующее заявление: «Предлагаются изменения порядка дня: вопрос об утверждении законов, принятых между первой сессией и настоящей, снять с повестки. Делается это по тем соображениям, что за этот промежуток времени правительством Союза ССР был принят целый ряд весьма важных серьезных вопросов. Законы эти все уже вошли в жизнь, но при подробном обсуждении нужно будет внести в них те или другие изменения, что потребует очень много времени. Кроме того, мы думаем, что обсуждение этих законов нисколько не вяжется с торжественностью обстанов-

[755] Там же. С. 12.

ки и представляется затруднительным в виду краткости времени, которое остается до празднования Октябрьской революции».[756]

Главным докладчиком был председатель Совнаркома СССР А.И. Рыков. Его речь была посвящена программе развития страны в ближайшее десятилетие – а именно реконструкции, переоборудованию всего хозяйства в целом – и промышленности, и сельского хозяйства. Одной из важнейших задач докладчик назвал культурный подъем всей массы населения Союза и заявил, что составление пятилетнего плана является в этом отношении переломным моментом.[757]

III сессия ЦИК СССР IV созыва проходила в Москве в апреле 1928 года на этой сессии были обсуждены и утверждены следующие вопросы: бюджет на 1927-1928 год, исполнение бюджета 1925-1926 года, закон о ЕСХН. Также были утверждены постановления, принятые между сессиями Президиумом ЦИК Союза ССР.

Нарком финансов Н.П. Брюханов, делая доклад о бюджете, выделил в качестве серьезной проблемы то, что при формировании бюджета выяснилось сравнительно небольшое поступление налогов от сельского населения страны. Так, в 1927-1928 году ЕСХН был взыскан в размере 330 миллионов рублей, а в 1928-1929 году от него планировалось получить лишь 320 миллионов рублей. Чтобы как-то повысить поступление средств в бюджет, предлагалось принять новый закон о ЕСХН, в котором предусматривалось сохранение льгот для бедноты, зато предполагалось повысить ставку налога на 20% для «верхушки» крестьянства.[758]

IV сессия Центрального Исполнительного Комитета СССР IV созыва заседала в Москве с 3 по 15 декабря 1928 года и обсудила следующие вопросы: отчет об исполнении бюджета за 1926-1927 бюджетный год, доклад о выборах в Советы 1928-1929 году, доклад Правительства Узбекской ССР. Сессия утвердила следующие важные правовые акты: единый государственный бюджет Союза ССР на 1928-1929 год, Общие начала землеустройства и землепользования Союза ССР, а также утвердила постановления, принятые в период между сессиями Президиумом ЦИК и подлежащие утверждению на сессии ЦИК.[759]

Последней сессией ЦИК СССР, которая происходила до смещения с ключевых постов в государстве и в партии лидеров «правых» А.И. Рыкова и Н.И. Бухарина была II сес-

[756] ЦИК СССР. IV созыв. II сессия. Стенограф. Отчет. Л., 1927. С. 6, 7.
[757] Там же. С. 29.
[758] ЦИК СССР. IV созыв. III сессия. Стенограф. отчет. М., 1928. С. 18.
[759] См.: ЦИК СССР. IV созыв. IV сессия. Стенограф. отчет. М., 1928.

сия ЦИК СССР V созыва, проходившая с 29 ноября по 8 декабря 1929 года. На этой сессии были рассмотрены следующие вопросы: контрольные цифры народного хозяйства и единый государственный бюджет Союза ССР на 1929-1930 год (докладчики - Рыков, Кржижановский, Брюханов); доклад Бюджетной комиссии ЦИК Союза ССР по единому государственному бюджету Союза ССР на 1929-1930 год (докладчик С.Е. Чуцкаев); отчет об исполнении единого государственного бюджета на 1927-1928 год (докладчик А.И. Вайнштейн); доклад Народного комиссариата по иностранным делам о международном положении СССР (докладчик М.М. Литвинов); вопрос о преобразовании Таджикской Автономной ССР в союзную республику (докладчик А.С. Енукидзе); план развития сельскохозяйственного машиностроения и тракторостроения (докладчик В.И. Межлаук); вопрос об образовании Народного комиссариата земледелия Союза ССР (докладчик Г.И. Петровский). Кроме того, были утверждены постановления, принятые в период между сессиями и подлежавшие, на основании статьи 18 Конституции Союза ССР, утверждению на сессии ЦИК Союза ССР по докладу А.С. Енукидзе.[760]

Из повестки дня II сессии ЦИК СССР V созыва видно, что ЦИК обсуждал важнейшие вопросы планового хозяйства. Таким образом, можно сделать вывод, что в 1929 году государство перешло к плановому управлению экономикой. Начиная с 1929 года, ЦИК СССР заслушивал доклады по основным направлениям государственной деятельности и утверждал контрольные цифры и планы развития отраслей народного хозяйства.

4.2.2. Разработка, обсуждение и принятие первой Конституции СССР

Крупнейшей работой, проведенной ЦИК СССР и его Президиумом, в начале своей деятельности были разработка проекта и принятие первой Конституции СССР.

Президиум ЦИК 27 апреля 1923 г. образовал Расширенную комиссию в составе 25 человек. 8 июня 1923 г. состоялось первое заседание Расширенной комиссии по выработке Конституции, на котором обсуждался проект, рассмотренный в комиссии ЦК РКП(б). На

[760] См. ЦИК СССР V созыв, II сессия. Стенограф. отчет. М., 1929. С. 19.

этом заседании принимали активное участие в обсуждении: Калинин – председатель, Скрыпник, Сапронов, Раковский, Рудзутак, Фрунзе, Мдивани, Саид-Галиев, Мануильский, Тер-Габриелян, Сокольников, Червяков, Енукидзе, Нодель, Курский, Сталин, Полоз.

Члены конституционной комиссии так и не смогли договориться, что именно – договор или проект Конституции СССР они будут обсуждать. Спор возник из-за того, что за период после I съезда Советов состоялся XII партийный съезд, на котором по докладу Сталина было принято решение о создании второй палаты ЦИК СССР – Совета национальностей – для представительства национальностей. В результате основы федеративного государства, заложенные Союзным договором от 30 декабря 1922 г., были изменены. Причем эти изменения были внесены не съездом Советов – высшим представительным советским органом, а съездом партийным. Таким образом, спор между представителями Украинской ССР и ЦК велся не только по поводу того, нужна ли Союзу ССР конституция или для существования Союзного государства достаточно Договора, а о праве высшего партийного органа изменять важнейшие государственные решения, принятые съездом Советов. Возникшую проблему можно рассматривать как проблему полномочий съезда Советов как высшего органа власти в стране, поскольку в создавшейся ситуации произошла подмена высшего советского органа – съезда Советов СССР – высшим партийным органом.

С 9 по 12 июня 1923 г. для разрешения разногласий было созвано Четвертое совещание ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей. Как пишет А.Н. Ненароков, «Сталин увидел в позиции украинцев только желание преуменьшить опасность местного национализма. Раковского вместе со Скрыпником и другими членами ЦК КП (У) Сталин обвинил в том, что своими поправками к проекту союзной конституции они добиваются «определения характера Союза как чего-то среднего между конфедерацией и федерацией, с перевесом в сторону конфедерации». Он увидел этот перевес в предложениях заменить формулу о том, что республики «объединяются в одно союзное государство» на формулу «образуют Союз Советских Социалистических Республик», разделить законодательную власть Президиума ЦИК между Президиумами палат, перевести наркомат внешней торговли, наркомат иностранных дел из разряда общесоюзных наркоматов в союзно-республиканские. Сталин ссылался на единогласную поддержку собственных конституционных формулировок в Политбюро ЦК».[761]Таким образом, партийные лидеры,

[761] Ненароков А.П. Крах попыток прогностического анализа межнациональных отношений // Отечественная история. 1992. № 2. С. 19.

а именно Сталин, провели соответствующую работу с представителями национальностей, после чего работу по обсуждению проекта союзной конституции можно было продолжать. Данный пример наглядно свидетельствует о том, какую значительную роль в законотворчестве стала играть партия большевиков.

13 июня 1923 г. заседания конституционной комиссии ЦИК СССР были продолжены. 14 июня были обсуждены бюджетные права Союза ССР и союзных республик. Интересы Союза ССР при обсуждении этого вопроса представлял нарком финансов Сокольников. Он говорил, что «мы (Наркомфин СССР – О.М.) исходили из принципа разграничения бюджетной компетенции таким образом, чтобы каждый из государственных органов автономных республик, союзных республик и всего Союза имел определенную бюджетную компетенцию. Вся система восходит на утверждение съезда или Союзного ЦИКа».[762] Сокольников, отстаивая свою позицию, внес предложение убрать из текста слово «основы», так как при сохранении этого слова «бюджет союзных республик выпадает из бюджета Союза и незачем его тогда втискивать в бюджет Союза».[763] Сапронов, видя, что представители союзных республик не готовы принять поправку, предложенную Сокольниковым, заявил, что он переносит этот пункт в ЦК. После заявления Сапронова Скрыпник и Фрунзе согласились поддержать поправку Сокольникова. Однако Раковский в резкой форме заявил, что «Сокольников добивается того, чтобы ни одна копейка в бюджете отдельных республик, взятых в целом, не могла быть получена без согласия т. Сокольникова. Не нужно доводить единство до того, что называется бюрократическим единством».[764] В ответ на это Сокольников с возмущением сказал, что в ответ на декларацию Раковского он тоже вынужден сделать следующую декларацию: «Нельзя ставить вопрос, что мы добиваемся централизма. Наш централизм исходит из того, что оборона страны, наркомат по военным делам, пути сообщения являются основной задачей, мы вынуждены на грошевый бюджет соблюдать интересы транспорта, армии, которые съедают больше половины нашего бюджета. Есть разница между нашей партийной практикой и тем, как мы должны построить бюджет. Мы проводим в отношении местного бюджета широкую децентрализацию. Если мы приняли постановление о том, что ЦИК Союза может вмешаться в расходы ЦИКов отдельных республик, то в ближайшие годы это неизбежно и даже необходимо. Тут возникает вопрос

[762] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 25. Л. 13, 14.
[763] Там же. Л. 38.
[764] Там же. Л. 51, 54.

не конституционный, а вопрос порядка».[765] После заявления Сокольникова было проведено голосование, и поправка Сокольникова была принята 6 голосами против 3.

В результате бурного обсуждения вопрос о бюджете был закреплен в статье 1 Конституции 1924 г. в следующей формулировке: «ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его верховных органов подлежат: л) утверждение единого государственного бюджета Союза Советских Социалистических республик, в состав которого входят бюджеты союзных республик; установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик».

Приведенное обсуждение бюджетных прав в конституционной комиссии ЦИК СССР показывает, что представители союзных республик в 1923 г. болезненно реагировали на ограничение их прав как членов Союза.

На этом же заседании комиссией был рассмотрен вопрос о законодательной компетенции ЦИК Союза. Члены комиссии высказали свое мнение о проблеме разграничения декретов и постановлений. Например, Скрыпник, спрашивал: «Почему в отношении декретов имеется определенность, а в отношении постановлений и распоряжений имеется полная неопределенность или возможность простора. У нас не определено, что такое декрет, что такое постановление. И это надо устранить».[766] Затем стали предлагаться варианты для определения законодательной компетенции ЦИК СССР. Например, Калинин предлагал формулировку, что ЦИК «издает декреты общесоюзного значения», а Скрыпник, что ЦИК СССР «издает руководящие постановления и другие текущие распоряжения».

Курский считал, что необходимо сделать ссылку на компетенцию верховных органов, указанную в статье 1 Конституции. Он предложил следующую формулировку: «декреты, касающиеся общесоюзного законодательства, входящие в компетенцию общесоюзного законодательства».

Нарком труда БССР Нодель внес поправку о том, что вопрос может обсуждаться во ЦИК СССР после обсуждения в ЦИК союзной республики.[767] Фрунзе высказался в поддержку этой поправки, а Скрыпник дал этой идее следующую формулировку: «по вопросам самостоятельных наркоматов союзных республик союзное законодательство проводит-

[765] Там же. Л. 55, 57.
[766] Там же. Л. 78, 80.
[767] См.: там же. Л. 81.

ся через ЦИК Союза при предварительной постановке вопроса на обсуждение ЦИК союзных республик». [768] Поправка Ноделя была принята комиссией как следует из стенограммы обсуждения[769], но тут запротестовал Сапронов и возмущенный тем, «белорусы хотят лишить ЦИК Союза законодательной инициативы»[770], заявил о своем намерении обратиться по этому вопросу в комиссию ЦК. Если изучить Конституцию СССР 1924 г., то можно установить, что положение, которое пытался внести Нодель, в тексте отсутствует. Отсюда, следует, что при окончательном редактировании проекта конституции комиссией ЦК РКП(б) данное положение было отвергнуто. Об этом факте упоминал О.И. Чистяков, когда писал, что «в конце июня (1923 г.- О.М.) проект Конституции был рассмотрен конституционной комиссией ЦК РКП(б), внесшей в него значительные изменения, преимущественно направленные на усиление единства союзного государства».[771] Таким образом, в процессе создания первой Конституции СССР ЦК партии активно вмешивался в законодательный процесс. Можно сказать, что те положения, которые не удавалось отстоять представителям центра (в частности Т.В. Сапроновым) в конституционной комиссии Президиума ЦИК СССР все равно проводились, но уже на уровне комиссии ЦК партии.

14 июня конституционной комиссией были рассмотрены важные с точки зрения формирования федеративного государства вопросы: о двухпалатном парламенте, о государственном суверенитете и о правах Союзного ЦИК.

Первым вопросом обсуждался двухпалатный ЦИК СССР. Представитель Армении Тер-Габриелян высказал опасение, что вторая палата ЦИК – Совет Национальностей превратится в Наркомат национальностей. Раковский подчеркивал значение второй палаты: «Вторая палата создается для того, чтобы дать национальностям возможность высказывать свою волю, чтобы она коррегировала первую палату и съезд Советов».[772] Поэтому он, желая поднять авторитет второй палаты, предложил, чтобы она не утверждалась съездом Советов СССР. Это предложение было отвергнуто 7 голосами против 4.

Затем в комиссии возник спор по поводу полномочий съезда Советов и ЦИК СССР, ограничивающих суверенитет высших органов власти союзных республик. Раковский считал, что съезд Советов республики никто не может контролировать, что «съезд может ска-

---

[768] Там же. Л. 82.
[769] Там же Л. 82.
[770] Там же. Л. 83.
[771] Чистяков О.И. Конституция СССР 1924 года. М., 2004. С. 87.
[772] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 25. Л. 88.

зать, что выходит из ЦК, что его власть суверенна».[773] Данное высказывание возмутило Сапронова, который заявил, что «это покушение на ограничение власти Центрального Исполнительного Комитета. Если съезд постановил противоречащее постановление существующему законодательству, то что же ЦИК будет руки опустивши сидеть и смотреть. Такого противоречия быть не может. Все органы РСФСР подчинены органам Союза. Должно быть разграничение: какие права Президиума, какие права ЦИКа, какие права Совнаркома, но в периоде между съездами должен быть какой-то верховный орган, которому все подчинено в Союзе и этим органом должен ЦИК. ЦИК является контролирующим, верховным органом, которому все подчинены, все съезды, в том случае, если съезд нарушил договор, конституцию или законодательство».[774] Однако Раковский не соглашался с подобной постановкой вопроса и мотивировал следующим образом: «Тут имеется одна директива ЦК, которая заключается в следующем, суверенитет отдельных республик, входящих в Союз, ограничен лишь в пределах, указанных в договорах и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Какие суверенные права у меня, если съезд Советов собирается, и там, так или иначе, фигурирует какой-то комиссар. Это что-то невероятное. Кто это сочинил?»[775] Ответ Сапронова прозвучал в резкой форме, он сказал следующее: «Должен кто-то контролировать или нет? Должен, раз Союз существует. Выйдет, что или РСФСР, или Украина, созовет свой съезд после съезда Советов и вынесет как раз противоположное постановление, извольте, радоваться, он ЦИКу не подчинен, и будет проводить, что ему хочется. Это действительно, курам на смех. Здесь как будто в английском парламенте говорят».[776] Раковский обвинил Сапронова в том, что он выпячивает свое авторское самолюбие, поскольку он автор этого проекта. Сапронов парировал, что его авторское самолюбие не задето, зато страдает коммунистическое. Курский попытался как-то уладить конфликт и высказал следующее мнение: «Статья, на которую ссылается т. Раковский, устанавливает ограничение авторитета членов Союза. Очевидно, имеется орган, который стоит над этим ограничением суверенитета, который является верховным, и может за ним наблюдать. Поэтому, если бы мы эту статью не ставили, я бы не понимал, но когда мы пошли на ограничение авторитета, я считаю, что это возражение основано на недоразумении, особенно то, что Раковский так остро ставит вопрос».[777] В результате голосования статья о

[773] Там же. Л. 91.
[774] Там же. Л. 91.
[775] Там же. Л. 93.
[776] Там же. Л. 93.
[777] Там же. Л. 94

том, что съезд Советов и ЦИК СССР могут отменять постановления высших органов власти союзных республик, была принята большинством в 9 голосов против 4. Тут же Раковский заявил свое особое мнение, что «принятое положение является отрицанием каких бы то ни было суверенных прав республик, и находится в противоречии с директивами комиссии ЦК».[778] Итак, ограничение суверенных прав съездов, ЦИК и СНК союзных республик со стороны съезда Союза и ЦИК СССР удалось в конституционной комиссии провести, несмотря на яростные возражения со стороны председателя СНК Украины Раковского. Обратим внимание, что согласно стенограмме представители других союзных республик не выступали против необходимости контроля со стороны высших органов власти СССР по отношению к органам союзных республик.

Следующий вопрос, который рассматривался, был вопрос о суверенитете. Скрыпник предложил перенести статью о суверенитете из конца текста в первую главу. Курский и Калинин считали, что эта статья должна быть венцом конституции или договора, поэтому она должна находиться в конце текста. Однако доводы Курского на этот счет прозвучали неубедительно: «Правильно эту статью поставить в конце, если поставим ее вначале, то она явится декларативной».[779]

Представитель Белорусской республики Нодель предложил поставить нормы о суверенитете второй главой. Раковский настаивал на перенесении этих норм в первую главу. Сапронов решил поддержать мнение Раковского, но по результатам голосования было принято предложение Ноделя. Таким образом, важнейшие нормы о суверенитете получили закрепление в знаменитой второй главе Конституции 1924 года под названием «О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве». Закрепление этих норм на уровне конституции явилось основой для создания новой концепции государственного суверенитета, которая развивалась в советском государственном праве под названием теории ограниченного суверенитета. Представляется, что эта концепция является и на сегодняшний день одним из несомненных достижений отечественной государственно-правовой науки.

После вопроса о суверенитете члены комиссии приступили к обсуждению формулировок статьи, закрепляющей право республик на выход из состава СССР. Скрыпник предлагал вместо слов «сохраняется право» сказать «имеет право». Курский стал возражать, по-

[778] Там же. Л. 94.
[779] Там же. Л. 96.

скольку, если статья стоит в начале текста, то она должна входить в понятие суверенных прав, следовательно, слово «сохраняется» лучше подходит по смыслу. Доводы Курского показались убедительными и при голосовании была поддержана первоначальная редакция, которая и была закреплена в статье 4 Конституции.

Следующим вопросом, поставленным на комиссии, был вопрос о гражданстве. Представители союзных республик стали критиковать предложенную формулировку о едином союзном гражданстве, так как она «пахнет космополитизмом»; гражданство одной союзной республики, например, Армении, дает право не отбывать воинскую на территории другой союзной республик, например, РСФСР. Однако за единое союзное гражданство выступил Сталин.[780] Он изложил свою позицию следующим образом: «Я думаю, что мы имеем дело с недоразумением. Когда говорят об установлении гражданства, тог хотят установить отношения работника с внешним миром. Нельзя установить двойного гражданства, это создает логическую неправильность. Должно быть единое гражданство. Никто не отрицает того, что украинец в данной волости является гражданином данной волости. Определить единство гражданства, это значит определить отношение к внешнему миру, чтобы его кто-нибудь защищал, если он попадет туда. Поэтому я предлагаю принять ту формулировку, которая здесь представлена, где говорится, что каждый гражданин СССР вместе с тем остается гражданином своей республики».[781]

Скрыпник пытался возразить, заявив, что гражданство необходимо не только в отношении заграницы. На что последовала сталинская реплика, что это пустяки. Но Скрыпник не собирался отступать от своей точки зрения, сказав, что «ваше предложение было на партийном съезде принято. Это означает, что и вы ошибаетесь, и секретарь ЦК РКП может ошибаться. У отдельного гражданина есть двоякое подчинение, по отношению к нему обязательную норму дает и Союз, и республика. Так или иначе нужно засвидетельствовать ложность того взгляда, что в союзном государстве исчезает гражданство отдельных республик».[782] Ответ Сталина был следующим: «Никто не говорит об уничтожении национальности данной республики. Раз существует национальность, то, значит, есть свое правительство, свой ЦИК, свой СНК, свои законы, значит, государственность остается. Но наша государственность совершенно особенная, она границ не имеет, визирования паспортов

[780] Сталин, по-видимому, именно в этот момент появился на заседании конституционной комиссии, так как до этого в стенограмме его присутствие не зафиксировано – О.М.
[781] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 1. Д. 25. Л. 113-114.
[782] Там же. Л. 116.

нет, за гражданами нашими не гоняемся. Я против предлагаемой здесь поправки, потому что я вижу, что при такой ситуации это добавление может быть использовано неправомерно и это приведет к новой редакции».[783] При голосовании поправка Скрыпника была отвергнута, а идея единого союзного гражданства получила закрепление в 7 статье Конституции СССР 1924 г.

В приведенном выше материале о гражданстве представляются интересными два момента. Во-первых, в 1923 г. в советском государстве существовала возможность свободного высказывания своей точки зрения и даже ее отстаивания против мнения Генерального секретаря партии. Во-вторых, идея единого союзного гражданства принадлежала лично Сталину, поэтому он явился в конституционную комиссию Президиума ЦИК СССР, чтобы ее отстаивать. Стоит отметить, что эта идея была действительно весьма прогрессивной на момент создания Советского Союза, да и в настоящее время она, несомненно, продолжает сохранять свою актуальность.

Наиболее острые дебаты в комиссии по разработке Конституции разгорелись при обсуждении законодательных полномочий Президиума ЦИК СССР. Сначала Раковский предложил создать два Президиума и вопросы должны были в этом случае переходить из одного органа в другой. Сталин допуская, наличие двух Президиумов, высказался за создание группы в 5-7 человек, которые работали бы в президиумах на паритетных началах. Однако Нодель усомнился в целесообразности двух президиумов, так как такая конструкция стала бы затягивать работу.[784]

Однако Раковский продолжал требовать установления гарантий для второй палаты ЦИК СССР – Совета национальностей. Свои соображения и опасения он выразил следующим образом: «Вторая палата создалась для того, чтобы обеспечить республикам автономность и независимость от недостаточного учета центром местных нужд. К системе количественного представительства прибавили корректив национального представительства. К числу сводится теперь этот корректив. Он будет проявляться только по отношению к тем законам, которые будут проводиться во время сессии ЦИК, т.е. каждые 4 или 6 месяцев, или каждый год. Больше всего мы нуждаемся в поддержке и в опоре именно в ежедневной работе, т.е. в тех постановлениях, которые десятками каждый день выносит Совнарком и Президиум ЦИКа. Я спрашиваю: где будут гарантии по поводу этих постановлений. Дол-

[783] Там же. Л. 117.
[784] См. там же. Л. 127-129.

жен быть такой орган, куда я могу обратиться от одного к другому и сказать: вот кто вынес постановление, которое не соответствует нашим интересам. Такой орган должен быть не во время сессий, а в промежутках между ними. Я думаю, что обе эти половины будут себя парализовывать, они неправильны».[785] Скрыпник поддержал члена своей украинской делегации и заявил, что в предложенном варианте Совет национальностей выполняет лишь показательную роль, демонстрирует, что в Союзе ССР нет подавления одной народности другой. Однако гарантий у второй палаты и его Президиума совершенно нет, поэтому он вносит предложение: «По требованию Президиума Совета Национальностей или Союзного Совета спорные вопросы, подлежащие ведению Президиума ЦИК, могут переноситься на очередные или чрезвычайные сессии ЦИК Союза».[786] Несмотря на эмоциональность выступлений Раковского и Скрыпника, по этому вопросу представители Украины не смогли добиться уступок. Как видно из стенограммы, комиссия поправку Скрыпника не приняла.

15 июня 1923 г. состоялось еще одно заседание комиссии по выработке Конституции Союза ССР, на котором было продолжено рассмотрение полномочий высших органов власти Союза ССР съезда Советов, ЦИК и его Президиума. Курский разъяснял, что «разница между ЦИКом и Президиумом ЦИК состоит в том, что ЦИК является верховным органом власти, а Президиум ЦИК высшим органом власти и перечисление здесь необходимо. Необходимо сказать, что высшим органом, стоящим над Совнаркомом является Президиум».[787] Раковский подверг предлагаемую конструкцию высшей власти критике за то, что она полностью устраняет от власти высшие органы союзных республик. Он говорил: «Ваше внимание вместо того, чтобы быть направленным на политику отдельных республик, вместо того, чтобы быть направленным на то, насколько постановления их ЦИКов, их съездов, их совнаркомов являются конституционными, в той части, в которой они имеют отношение к общим интересам, начнут следить за тем, что делают исполкомы, губернские, уездные, волостные, и это есть определенная тенденция, это есть растворение местных отдельных республик в общегосударственной власти. Моя поправка заключается в следующем: в функции ЦИКа этого не вписывать, оставить это как вещи, которые относятся к власти отдельных республик, контроль же над отдельными республиками уже вписан у нас. Нам надо думать, чтобы наша Конституция предоставляла известные гарантии отдельным ЦИКам отдельных республик. Вы же постепенно в различных пунктах упраздняете все

[785] Там же. Л. 129-130.
[786] Там же. Л. 131.
[787] Там же. Л. 134.

права этих республик и этих ЦИКов. Что касается съезда Советов, то я согласен. Съезд Советов – это верховный орган, ЦИК это орган, который входит в представительство республик, где имеется 4 председателя. Но все эти функции, все эти права, всю эту суверенную власть вы переносите теперь на Президиум ЦИК, а дальше вы будете переносить на председателя ЦИК, а потом будете переносить на т. Енукидзе – секретаря. Ведь вопрос идет о времени между сессиями. В виду того, что долго еще созыв сессии не будет урегулирован. Таким образом, власть ЦИКа сводится к составлению самых общих законов и фактически власть находится в руках Президиума ЦИК. Поэтому мы должны этот орган в нашей в нашей конституционной иерархии наделить меньшими правами, чем съезд Советов, чем ЦИК, по отношению к нему оградить местные республики известными правами».[788] Просьба Раковского не была удовлетворена, и в окончательном варианте Президиум ЦИК СССР получил право законодательствовать наряду со съездом Советов и ЦИК СССР, что было закреплено в 33 статье Конституции 1924 г.

Итак, доводы, приведенные Раковским относительно Президиума ЦИК СССР, представляются вполне обоснованными. На практике получилось именно так, как он и прогнозировал. Исходя из того, что члены комиссии, в частности Раковский, и, вероятно, не он один, видели эту тенденцию, можно утверждать, что авторы Конституции сознательно пошли на учреждение Президиума ЦИК СССР как органа, наделенного значительными законодательными полномочиями, что должно было обеспечить в случае необходимости прохождение законов в советском порядке, минуя ЦИК СССР и съезд Советов Союза ССР. К такому же мнению приходит и современный исследователь В.Л. Шейнис, когда пишет: «Расплывчатость норм Конституции оставляла резерв для законотворчества институтов, наделенных правом принимать оперативные решения и исходивших в том из соображений политической и административной целесообразности. ВЦИК не мог систематически заниматься законодательством, не говоря уже об исполнительной и распорядительной деятельности. Он был слишком многолюден. Повседневную работу должен был выполнять Президиум ВЦИК».[789] Представляется, что выяснение причины создания именно такой конструкции высших органов власти является одной из задач настоящего исследования. Дать правильный ответ на этот вопрос можно, изучив законодательную деятельность высших

[788] Там же. Л. 135, 141.
[789] Шейнис В.Л. Образование СССР и его первая Конституция //Российская история. 2010. №1. С. 76-77.

законодательных органов советской власти, порядок законодательной деятельности, процедуры и взаимодействие законодательных органов друг с другом.

После подготовки проекта в Расширенной конституционной комиссии проект был внесен на рассмотрение II сессии ЦИК СССР I созыва, которая проходила в июле 1923 года. Докладчиком по вопросу был секретарь ЦИК А.С. Енукидзе. Он констатировал, что сессии предстоит формально завершить объединение советских республик в союзное государство. Енукидзе дал следующую характеристику принимаемого основного закона: «Конституция выражает те отношения, которые у нас сейчас существуют, и все наше законодательство отличается от буржуазного законодательства тем, что мы на законы, даже основные, смотрим не как на фетиш, а меняем их, сообразно изменившимся условиям. В отличие от конституций буржуазных стран наша конституция с внешней стороны более проста, может быть, страдает некоторыми противоречиями, но мы этого абсолютно не боимся».[790]

Енукидзе сообщил, как происходила работа над проектом Конституции. Он рассказывал, что после того как были собраны предложения и редакции от союзных республик, Президиум ЦИК избрал Расширенную комиссию из 25 человек. В составе этой комиссии было 14 представителей РСФСР, в том числе 5 представителей от автономных образований, 5 представителей от УССР, 3 – от ЗСФСР, 3 – от БССР.[791] По составу комиссии Енукидзе высказал соображение, что 16 человек из 25 выражали интересы отдельных национальностей и только 9 были выразителями интересов центра. Делегациям союзных республик было поручено представить в комиссию свои проекты. 3 мая, еще до начала работы конституционной комиссии в республики был разослан проект РСФСР. В период работы комиссии с 8 по 16 июня и другие республики также представили свои проекты. Однако за основу был принят проект РСФСР. В отдельных главах были использованы некоторые предложения из проектов, представленных Украиной и Белоруссией. Проект Конституции обсуждался в комиссии ЦК РКП(б), которая одобрила его. Эта комиссия состояла из 13 человек – представителей партийных организаций союзных республик. После выступления Енукидзе ЦИК СССР принял представленный проект Конституции без возражений.

[790] II сессия ЦИК СССР I созыва. Стеногр. отчет. М., 1923. С. 9.
[791] См. там же. С. 12.

4.2.3. Принятие основ общесоюзного законодательства в 1920-е годы

III сессия ЦИК I созыва 12 ноября 1923 г. на основании пунктов «и», «п» «р» и «х» ст. 1 Конституции СССР приняла постановление о разработке основ общесоюзного законодательства о судоустройстве и судопроизводстве, основ уголовного и гражданского права Союза ССР, основных законов о труде СССР, общих начал землеустройства и землепользования СССР, общих начал в области народного просвещения, а также основного законодательства в области союзного гражданства и законодательства в отношении иностранцев.[792]

20 октября 1924 года проект Основ судоустройства Союза ССР и союзных республик, проект Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик; проект Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, а также проекты Положения о союзном гражданстве и Положения о воинских преступлениях, которые к этому времени были подготовлены в Конституционной комиссии Президиума ЦИК СССР и доработаны в СНК СССР, были внесены на рассмотрение II сессии ЦИК II созыва.

Доклад по проекту Основ судоустройства и судопроизводства был сделан председателем Верховного суда СССР А.Н. Винокуровым, а доклад об Основных началах уголовного законодательства Союза ССР – прокурором Верховного суда СССР П.А. Красиковым.

Рассмотрим наиболее важные моменты доклада Красикова, так как именно этот доклад вызвал бурное обсуждение в ЦИК СССР.

Задачами уголовного законодательства Союза СССР Красиков назвал разграничение и выявление наиболее точными определениями того в действующем законодательстве, что является общим для всех союзных республик в силу единства государственного устройства, единства социально-экономической политики, для укрепления и обороны федерации в условиях капиталистического окружения.[793] Формулировка задач уголовного законодательства была изменена по сравнению с кодексами союзных республик. Так, в ст. 5 Уголовного кодекса РСФСР было установлено, что кодекс «имеет своей задачей судебно-правовую защиту государства трудящихся от общественно-опасных элементов». В проекте

[792] См.: ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 16. Д. 5. Л. 21.
[793] См. II сессия ЦИК СССР II созыва. Бюллетень № 11. М., 1924. С. 191.

Основ говорилось, что своей целью «уголовное законодательство Союза имеет судебно-правовую защиту государства трудящихся от общественно опасных деяний». Таким образом, Основы изменили концепцию советского уголовного права, так как борьба с общественно-опасными элементами совершенно иное, чем борьба с общественно-опасными деяниями. В 1924 году произошел отход от теории «опасного состояния личности», которая был использована при создании первого советского уголовного кодекса в 1922 году.

Важнейшим вопросом при создании Основных начал уголовного права Союза ССР и союзных республик было определение предмета правового регулирования. В своем докладе Красиков выделил три рода преступлений, требующих общесоюзной регламентации: государственные преступления, воинские преступления и преступления против правопорядка в важнейших общественных отношениях. Остальные преступления оставались в сфере правового регулирования союзных республик. Важным нововведением проекта Основных начал явилось применение термина «меры социальной защиты» вместо термина «наказание».

Красиков в докладе определил роль Основных начал для дальнейшего развития системы советского уголовного законодательства следующим образом: «Проект должен составить общую обязательную часть кодексов союзных республик». То есть, после принятия Основных начал предполагалось привести союзные уголовные кодексы в соответствие с ними.

Из стенограммы обсуждения проекта Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик видно, что в ЦИК столкнулись две позиции: первая – сторонников децентрализации уголовного законодательства и вторая – приверженцев большего обобщения законодательства на уровне Союза ССР. Сторонниками первой позиции были: Н.В. Крыленко, М.О. Рейхель, В.И. Яхонтов, Д.И. Курский, Н.А. Скрыпник. Необходимость единого общесоюзного законодательства поддерживали: А.Н. Винокуров, П.А. Красиков, В.П. Антонов-Саратовский, М.И. Калинин.

Для наглядности приведем ряд высказываний участников дискуссии. Заместитель наркома юстиции РСФСР Крыленко настаивал, что вопросы общественной, политической, культурной и хозяйственной жизни, за исключением основных принципов, отнесены Конституцией к ведению союзных республик. В обоснование своей позиции он ссылался на резолюцию XII съезда РКП(б) по национальному вопросу**.** Крыленко заявлял, что проект противоречит Конституции и это заставляет пересмотреть некоторые ее нормы.

Нарком юстиции Украины Скрыпник, ссылаясь на теорию ограниченного суверенитета, говорил о том, Конституция сохраняет в полной мере суверенность каждой входящей в Союз республики. Заместитель наркома юстиции Украины М. О. Рейхель сетовал на принижение в проекте коммунистической идеологии и, исходя из классового подхода, выводил принцип: «основы плюс ничего, все остальное относится к союзным республикам».[794] Таким образом, противники Основ, обосновывали свою позицию ссылками на Конституцию, считая, что у Союза ССР нет полномочий по детальному правовому регулированию вопросов уголовного права.

Сторонники Основ выступали со следующим доводами. Председатель Комиссии законодательных предположений при СНК СССР (далее КЗП при СНК СССР) В.П. Антонов-Саратовский советовал «не топить Союз, ибо без Союза союзные республики не смогут удержать своего суверенитета». Еще один защитник законодательных прав Союза М.И. Калинин выступил следующим образом: «Все разглагольствования юристов о суверенности и суверенитете, о самостоятельности прав, – все это или разглагольствования, или игра на чувствах людей. У нас в Союзе суверенна каждая деревня, каждый совет, но в пределах отведенных ему прав. Вы играете на формах, забывая о существе. Я решительным образом протестую, в особенности против Курского, который не понимает духа, если можно так выразиться, творческого, юридического духа, а придирается к форме. Когда семь юристов, работающих над этим вопросом, преподносят нам австрийскую систему и этим кичатся здесь, как защитой прав периферии, - это же издевательство. Какими путями народы сближаются? Между прочим, и одинаковостью судебной системы, и одинаковостью форм».[795] После выступления Калинина поступило предложение члена КЗП при СНК СССР Каплана точно определить понятие «основ законодательства Союза ССР».

Ю. Ларин, подводя итог дискуссии, высказал мнение, что сущность спора была скорее политическая, чем юридическая. Действительно, при обсуждении основ законодательства Союза СССР в 1924 году спор возник из-за противоречия между сторонниками суверенных прав союзных республик и сторонниками централизации Союза ССР. Вне всякого сомнения, единое право укрепляет единую государственность, поэтому сторонники развития федеративных отношений так активно сопротивлялись расширению законодательного регулирования со стороны Союза ССР, причем делали это в политической плоскости. Собственно юри-

[794] Вторая сессия ЦИК СССР 2-го созыва. Бюллетень № 11. М., 1924. С. 410.
[795] Там же. С. 419, 420.

дического анализа проектов члены ЦИК в октябре 1924 года не провели. Поэтому в конце обсуждений представитель центра П.А. Красиков призвал к деловому и объективному рассмотрению проектов. Он недоумевал: «При чем тут дебаты, которые тут поднимаются товарищами Скрыпником и Крыленко? Зачем этот тон, совершенно не нужный для делового собрания деятелей?»[796] Он сетовал на то, что вместо рассмотрения вопросов по существу в ЦИК СССР получилось обсуждение вопросов о конституционности и не конституционности проектов и о национальных правах союзных республик. Представитель Верховного суда Винокуров, поддерживая своего коллегу, говорил: «Никто не взял проекта, не просмотрел его и конкретно не указал, что вот этот пункт нарушает автономию».[797]

После дебатов для дальнейшей работы над проектом Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик была создана согласительная комиссия в составе: Скрыпник Н.А. (УССР), Гринько Г.Ф. (УССР), Элиава Ш.В. (Грузинская ССР), Игнатовский В.М. (БССР), Жилунович Д.С. (БССР), Агамалы–Оглы (Азербайджанская ССР), Мравян А.А. (Армянская ССР), Мансуров Г. Г. (Татарская ССР), Чанышев (Татарская ССР), Андреев А.А. (РСФСР), Угланов Н.А. (РСФСР), Мишуриев Х.А. (Адыгейская Автономная Область), Досов А.И. (Киргизская ССР), Атаниязов М.А. (Киргизская ССР), Шваб И.Ф. (ССР немцев Поволжья), Широких А.Д. (Якутская автономная ССР), Тахо-Годи А.А. (Дагестанская ССР), Джагельдин А.Д. (Киргизская ССР), Рамонов Е.Д. (Горская ССР), Сахаров В.В. (РСФСР).[798] Как видно из приведенного перечня согласительная комиссия состояла из представителей союзных и автономных республик. Данное обстоятельство показывает, насколько важно было в 1920-е годы при принятии общесоюзного законодательства заручиться поддержкой представителей союзных и автономных республик.

Кстати, как видно из стенограмм, эта же комиссия обсуждала и проект Основ судоустройства Союза ССР и союзных республик, и проект Основ уголовного судопроизводства. Поскольку при обсуждении в палатах ЦИК СССР вышеназванные проекты не вызвали серьезных возражений, то получается, что для экономии времени ЦИК в октябре 1924 года сформировал единую комиссию по всем проектам основ общесоюзного законодательства.

29 октября 1924 года на вечернем заседании Крыленко доложил о работе согласительной комиссии обеих палат ЦИК СССР над проектами Основ судоустройства Союза

---

[796] Там же. С. 457.
[797] Там же. С. 461.
[798] Там же. С. 466.

ССР и союзных республик, а также Основ уголовного судопроизводства. В проекте об Основах судоустройства появилась новая статья о задачах суда следующего содержания: «Задачами суда являются: а) ограждение завоеваний пролетарской революции, рабоче-крестьянской власти и правопорядка, ею установленного; б) защита интересов и прав трудящихся и объединений; в) укрепление общественно-трудовой дисциплины солидарности трудящихся и их правовое воспитание; г) осуществление революционной законности в личных и имущественных правах граждан». Важным нововведением стала ст. 11, в которой устанавливался надзор за всей судебной системой со стороны народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик через прокурорский надзор, которому предоставлялось право опротестования любого приговора и решения, вынесенного судами республик. Кроме того, на республиканские наркоматы юстиции было возложено общее руководство, организация, ревизия и инструктирование всех судебных учреждений республик, прокуратуры, органов следствия, нотариатов, судебных исполнителей и защиты. Таким образом, НКЮ союзных и автономных республик получили действительно обширные полномочия. Видимо, не последнюю роль в том, что были внесены такие поправки, сыграло то, что Крыленко, будучи представителем Наркомата юстиции РСФСР, сумел и в комиссиях, и в палатах ЦИК СССР отстоять интересы своего регионального ведомства. На счет второго проекта Крыленко сообщил, что окончательно согласованного проекта комиссии и палаты ЦИК подготовить еще не успели, так как имеются редакционные неувязки. Поэтому он доложил только о внесенных в проект Совнаркома изменениях. Например, было внесено дополнение о том, что порядок производства дел в судебных учреждениях Союза ССР регулируется не на уровне уголовно-процессуальных кодексов союзных республик, а общесоюзными нормами. Положение о сроках давности было передано в проект Основных начал уголовного права, так как разработчики посчитали, что эта норма относится к материальному праву. Прений по докладу Крыленко не было, проекты основ, доложенные им, были утверждены и переданы на окончательное утверждение в Президиум ЦИК СССР.

Следующим докладчиком на заседании ЦИК был Скрыпник, который представлял проект Основных начал уголовного законодательства. Важнейшее изменение, внесенное согласительной комиссией в этот проект, состояло в том, что уголовно-правовая защита регламентировалась на уровне Союза ССР только по двум родам преступлений – государственным и воинским. А преступления, нарушающие правопорядок, установленный общесоюзным законодательством, были изъяты из текста ст. 3. Вместо этого в закон была

внесена часть вторая ст. 3: «Президиуму ЦИК Союза ССР предоставляется право в необходимых случаях указывать союзным республикам роды и виды преступлений, по которым Союз считает необходимым проведение определенной линии единой карательной политики».[799] Таким образом, законодательная компетенция Союза ССР была сужена.

Итак, подведем итоги рассмотрения основ общесоюзного законодательства в ЦИК СССР. При обсуждении столкнулись две позиции: сторонников сохранения законодательных полномочий союзных республик и сторонников создания более или менее разработанного законодательства Союза ССР по основным отраслям права. Первую точку зрения поддерживал Президиум ЦИК, Конституционная комиссия, созданная ЦИК СССР, палаты ЦИК, и, особенно, Совет Национальностей. Вторую позицию старались проводить Верховный суд СССР и союзный Совнарком. Как будет показано ниже, СНК СССР по мере возможностей пытался доработать проекты основ в июле-сентябре 1924 года. Спор, по сути дела, носил политический, а не правовой характер, и касался проблемы актуальной для того времени: объема полномочий Союза ССР. Однако преодолеть мощное сопротивление членов ЦИК СССР - региональных лидеров на заседаниях ЦИК СССР так и не удалось. В результате, при принятии в ЦИК СССР 29 октября 1924 году основ общесоюзного законодательства, в них были внесены изменения, вследствие чего они получили компромиссный характер.

Следующей крупной законодательной работой ЦИК СССР, было внесение изменений в Основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик 1924 года и принятие Положения о государственных преступлениях. Эта работа была проделана в 1926-1927 годах.

После принятия общесоюзных Основных начал уголовного законодательства в 1924 году союзным республикам следовало привести свои Уголовные кодексы в соответствие с ними. Так, II сессия ВЦИК XII созыва приняла новую редакцию УК РСФСР в 1926 году. В феврале 1926 года КЗП при СНК СССР рассмотрела вопрос о новой редакции УК РСФСР и сделала вывод, что Президиум ВЦИК должен возбудить в порядке законодательной инициативы перед Президиумом ЦИК СССР вопрос о пересмотре некоторых статей Основных начал уголовного законодательства Союза ССР, так как Уголовный кодекс РСФСР в редакции 1926 года содержал положения, которые находились в противоречии к общесоюзному закону.[800]

---

[799] Там же. С. 599.
[800] См.: ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д. 16. Л. 377.

2 марта 1926 года вопрос об изменениях в общесоюзном уголовном законодательстве был рассмотрен в СНК СССР. Докладчиками были: председатель КЗП при СНК СССР В.П. Антонов-Саратовский, А.Н. Винокуров и Р.П. Катанян от Верховного суда СССР, заместитель наркома юстиции РСФСР Н.В. Крыленко. Заслушав доклады, Совнарком вынес следующее постановление: «Рассмотрев, внесенный ВЦИК в сессию ЦИК СССР проект о контрреволюционных преступлениях, признать необходимым войти в ЦИК Союза ССР с предложениями об изменении ст. 3 Основных начал уголовного законодательства и вместо слов «за исключением преступлений государственных и воинских» принять «за исключением преступлений контрреволюционных, воинских и тех из преступлений против порядка управления, которые ЦИК Союза, в силу их особой опасности, признает необходимым нормировать в общесоюзном порядке».[801] Для разработки вопроса была создана комиссия в составе: Антонова-Саратовского, Винокурова, Ягоды, Лебедя и Красикова. К 23 марта 1926 года эта комиссия подготовила проекты, и они были переданы на рассмотрение ЦИК СССР.[802]

19 апреля 1926 года II сессия ЦИК III созыва приступила к рассмотрению проектов. Крыленко доложил об изменениях, вносимых в Основные начала уголовного законодательства Союза ССР, а Винокуров о проекте Положения о государственных преступлениях.

Назовем изменения, которые предлагалось внести в Основные начала уголовного законодательства Союза ССР в 1926 году. Во-первых, было предложено ввести норму об уголовной ответственности иностранцев. Во-вторых, предлагалось расширить круг преступлений, преследуемых по общесоюзному законодательству за счет некоторых преступлений против порядка управления, опасных для Союза. Как известно, Основные начала уголовного законодательства Союза ССР 1924 года преследовали только за государственные и воинские преступления. В-третьих, термин «государственные преступления» предполагалось заменить термином «контрреволюционные преступления». В-четвертых, предлагалось исключить из объектов, охраняемых институтом необходимой обороны «советскую власть и революционный порядок», оставив только охрану личности, ее прав и прав других лиц. В-пятых, предусматривались изменения в примечании к ст. 10 Основных начал уголовного законодательства о сроке давности уголовного преследования. Новая редакция гласила: «Высшая мера социальной защиты (расстрел) подлежит обязательной замене по выбору суда изгнанием из пределов Союза или лишением свободы со строгой изоляцией,

[801] Там же. Д. 16. Л. 377.
[802] Там же. Л. 336.

если со времени преступления прошло более 10 лет». Это положение фактически отменяло срок давности по тем преступлениям, по которым был возможен расстрел. Данное правило предлагалось изменить, оставив его только для контрреволюционных преступлений. Значит, если 10 лет прошло по не контрреволюционным преступлениям, то нельзя было привлечь к уголовной ответственности, а за контрреволюционное преступление расстрел по истечении 10 лет не мог быть назначен.

В-шестых, из ст. 20 исключалась такая мера поражения прав как лишение права быть членом общественных и профессиональных организаций.

И, наконец, из ст. ст. 31 и 32, устанавливавших перечень отягчающих и смягчающих обстоятельств соответственно, исключались пункты «б», которые носили классовый характер. Так, п. «б» ст. 31 считал, что более суровая мера социальной защиты полагается «если преступление совершено лицом, в той или иной мере связанным с принадлежностью в прошлом и настоящем к классу лиц, эксплуатирующих чужой труд», а п. «б» ст. 32 наоборот смягчал меру ответственности, если преступление совершалось рабочим или трудовым крестьянином.

Теперь коротко охарактеризуем проект Положения о государственных преступлениях. На последней сессии в октябре 1925 года ВЦИК было принято постановление о том, чтобы главу 1 особенной части Уголовного кодекса «Государственные (контрреволюционные) преступления» в действие не вводить, и поручить Президиуму ВЦИК внести в ЦИК Союза ССР на основании ст. 16 Конституции Союза ССР в качестве проекта общесоюзного закона. Также Президиуму ВЦИК было поручено войти на основании ст. 16 Конституции Союза ССР с ходатайством об отнесении главы 2 Особенной части кодекса «О преступлениях против порядка управления» к компетенции законодательных органов союзных республик и, впредь до разрешения ЦИК Союза этого вопроса, приостановить введение в действие названной главы. Причем сессия ВЦИК считала, что государственными преступлениями являются только контрреволюционные преступления. Однако Союзный Совнарком с этим не согласился. Так, в Совнаркоме указали на неудачность термина «государственные преступления». В СНК СССР считали, что необходимость государства признается в переходный период от капитализма к социализму, но государство понимается не так, как в буржуазных странах, что это не внешняя сила, стоящая над обществом. В проекте Союзного Совнаркома были новые составы, которых не было в проекте ВЦИК. Например, в части 2 ст. 10 говорилось о пропаганде и агитации с целью свержения советского строя.

Меры социальной защиты по проекту Положения о государственных преступлениях отличались большей суровостью. Так, во всех статьях, за исключением ст. 12 о недонесении, предусматривалась высшая мера. Однако в сравнении с действовавшим законодательством имелось и смягчение: низший предел лишения свободы в Основных началах уголовного законодательства Союза ССР 1924 года устанавливался «не ниже 3 лет», а в проекте он был «не ниже 1 года».

Теперь выясним, каковы были результаты рассмотрения проектов уголовного законодательства в ЦИК в 1926 году. На совместном заседании ЦИК Союза ССР, на котором были заслушаны доклады по проектам уголовных законов, Скрыпник сделал следующее заявление: «Имеется обстоятельство, которое говорит против того, чтобы по каждому вопросу подряд устраивать совместные заседания и прения. Отдельная работа каждой палаты является выражением многосложности отношений, существующих в нашем Союзе. Нельзя, чтобы при наличии человек 500 во всем ЦИК и человек 100 в Совете Национальностей на деле получилось глушение голоса того или иного отдельного народа. Я считаю необходимым, чтобы прения велись отдельно, хотя комиссии, если таковые будут выбраны, могут работать и совместно».[803] Поэтому прения по заслушанным докладам проводились на отдельных заседаниях палат ЦИК СССР.[804]

Обсудив представленные проекты, Союзный Совет сформировал комиссию в следующем составе: т. Скрыпник (председатель), Сольц, Крыленко, Винокуров, Антонов-Саратовский, Катанян, Васильев-Южин, Сердюк, Рязанов, Аристов, Русецкий, Мосеев, Рейхель, Жуковец, Ветошкин, Бранденбургский, Тер-Габриэлян.

В конце обсуждения проектов в Совете Национальностей Кульбешеров предложил создать общую для обеих палат ЦИК СССР комиссию для дальнейшей работы над проектами. Он информировал, что Союзный Совет избрал комиссию из 17 человек, куда от Совета Национальностей вошли Скрыпник и Ветошкин. Совет Национальностей избрал в состав комиссии: Скрыпника, Ветошкина (РСФСР), Кульбешерова (ТССР), Криворукова (Мордовская ССР), Жилуновича (БССР), Тахо-Годи (ДагССР), Сайджанова (УзССР), Дадаева (ТССР), Буценко (УССР), Элиаву (Грузинская ССР), Чанышева (ТатССР), Гринько (УССР), Персидского (Респ. Нем. Поволжья), Мухамеикулова (Башкирская ССР), Буниат-

[803] II сессия ЦИК III созыва // Бюллетень, № 15. М., 1926. С. 24-25.
[804] О том, как шло обсуждение можно узнать: II сессия ЦИК III созыва // Бюллетень, № 16, 17. М., 1926.

Заде (Азербайджанская ССР), Стуруа (Грузинская ССР), Ербанова (Бурят-Монгольская ССР). Председателем совместной комиссии был избран Скрыпник.

В Государственном архиве Российской Федерации сохранились протоколы и стенограммы заседаний совместной комиссии палат ЦИК по внесению изменений в Основные начала уголовного законодательства Союза ССР. Всего было проведено четыре заседания: 22 апреля, 23 апреля и 24 апреля 1926 года.[805]

25 апреля 1926 года проекты общесоюзных уголовных законов были рассмотрены на очередном заседании II сессии ЦИК Союза ССР III созыва. Докладчик Скрыпник изложил результаты работы комиссий палат ЦИК ССР. На заседании Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР никаких новых изменений в проекты не вносилось, и было принято постановление: «Поручить Президиуму ЦИК Союза ССР внесенные СНК Союза ССР и обработанные комиссиями ЦИК Союза ССР проекты об изменениях Основных начал уголовного законодательства, положения о контрреволюционных преступлениях и наиболее опасных для Союза ССР преступлениях против порядка управления передать на предварительное обсуждение союзных республик. Указанные выше проекты с учетом мнений союзных республик внести на рассмотрение ближайшей сессии ЦИК Союза ССР».[806]

Работа над проектами уголовного законодательства в высших органах власти СССР продолжалась, и 1 февраля 1927 года этот вопрос был рассмотрен на заседании Совнаркома СССР. СНК принял следующее постановление по докладу Вышинского, который выступал от имени Подготовительной комиссии при СНК СССР: «а) ст. ст. 18 и 19 из проекта начал уголовного законодательства исключить; б) Поручить Крыленко, Красикову и Вышинскому взамен исключенных статей редактировать на основе состоявшегося обмена мнений, новые статьи и представить их на утверждение председателя СНК; в) направить в Президиум ЦИК первоначальный проект СНК начал уголовного законодательства с изменениями, внесенными в ст. ст. 18 и 19; г) все замечания к проекту начал уголовного законодательства направить в Президиум ЦИК в качестве материала при рассмотрении вопроса».[807]

15 февраля 1927 года Крыленко сделал доклад об изменении некоторых статей Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик на заседании III сессии ЦИК III созыва. Он сообщил, что по проекту дали свое заключение все союзные

---

[805] См.: ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 3. Д. 149.
[806] ГАРФ. Ф. 3316, Оп. 3. Д. 153. Л. 1.
[807] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а, Д. 20. Л. 214, 214 об.

республики, затем поправки были направлены в Президиум ЦИК СССР и рассматривались в Союзном Совнаркоме.

Обе палаты ЦИК после заседаний избрали комиссии для более детального рассмотрения представленных проектов. 25 февраля по результатам деятельности этих комиссий ЦИК Союза ССР докладывал Скрыпник. Он сообщил, что поправки были приняты единогласно. В ст. 3 Основных начал уголовного законодательства появилось указание о том, что Положение о государственных и воинских преступлениях должно быть включено в уголовные кодексы союзных республик. Скрыпник констатировал, что «этой поправкой достигнута унификация уголовного законодательства».[808] В части 2 этой же статьи появилось дополнение о том, что директивы, которые Президиум ЦИК СССР даст союзным республикам, должны быть внесены на утверждение сессии Союза ССР. По инициативе БССР в Основных началах уголовного законодательства появилась статья 10-1 о снятии с лица судимости по истечении определенного срока. После доклада Скрыпника все поправки были поставлены на голосование и утверждены ЦИК СССР. Вывод, который вытекает из изучения законодательных работ по внесению изменений в Основные начала уголовного законодательства Союза ССР, состоит в том, что законодательная деятельность в ЦИК СССР в 1926-1927 годах проводилась тщательно, добросовестно, при активном участии всех заинтересованных лиц: членов ЦИК, занимавших высшие посты в союзных и автономных республиках, специалистов. Материалы также свидетельствуют о том, что соблюдалась коллегиальность обсуждений.

Еще одним хорошим примером для изучения законодательной деятельности в СССР во второй половине 1920-х годов является принятие ЦИК Общих начал землепользования и землеустройства Союза ССР. Этот закон был разработан для решения одной из самых важных задач, стоявших перед советским государством – задачи развития сельского хозяйства страны на социалистической основе.

29 июня 1926 года на заседании Совнаркома СССР Комиссия законодательных предположений внесла вопрос о проекте общих начал землепользования и землеустройства. Рассмотрев представленный проект, СНК принял следующее постановление: «а) Вопрос отложить с тем, чтобы он был рассмотрен в такой срок, чтобы было обеспечено его прохождение в сессии ЦИК до конца зимы следующего года. б) Передать проект общих начал землепользования и землеустройства для обсуждения в Коммунистическую академию, предложив Академии привлечь к его обсуждению всех крупнейших экономистов и

[808] III сессия ЦИК СССР III созыва. Стенограф. отчет. М., 1927. С. 946.

специалистов по аграрному вопросу и земельному праву.[809] в) Поручить Управлению делами установить срок для постановки вопроса на повестку СНК и тот срок, который предоставляется Коммунистической Академией для рассмотрения вопроса».[810]

Затем вопрос о землепользовании и землеустройстве был поставлен на III сессии ЦИК Союза ССР III созыва, которая проходила с 14 по 25 февраля 1927 г. В начале работы сессии секретарь Президиума ЦИК Союза ССР Енукидзе внес предложение по вопросу о землепользовании: «Президиум полагает, что было бы в высшей степени полезно, для внесения более правильного и обоснованного законопроекта, подвергнуть первоначальный проект обсуждению членов ЦИК Союза ССР; на основании такого обмена мнениями и тех предложений, какие будут внесены на этом частном совещании, предполагается дать поручение Президиуму ЦИК Союза ССР о внесении соответствующего законопроекта для заслушания его на будущей сессии ЦИК Союза ССР. Мы предлагаем созвать это совещание под председательством Калинина».[811]

В апреле 1927 года состоялся IV съезд Советов СССР, на котором проблема землепользования затрагивалась в отчетном докладе правительства, сделанном Рыковым, и в докладе о сельском хозяйстве Калинина. В декабре 1927 года прошел XV съезд партии большевиков, известный тем, что он наметил курс на коллективизацию сельского хозяйства. В резолюции съезда партии «О работе в деревне» имелся пункт 5 «Землепользование и землеустройство», в котором устанавливались мероприятия по дальнейшему развитию земельных отношений.

25 января 1928 года на заседании СНК и СТО СССР в комиссию СНК по разработке проекта общих начал землепользования и землеустройства, возглавляемую Милютиным, были включены Анцелович и Крицман.[812]

3 апреля 1928 года на заседании СНК был заслушан доклад комиссии Милютина, докладчиками были: Шапошниченко из Узбекской ССР, Биценко – представитель Всесоюзного совета сельскохозяйственных коллективов и Терлецкий из УССР. СНК СССР, заслушав доклады, принял следующее решение: «а) Принять проект закона в редакции ко-

---

[809] Было ли выполнено это задание Коммунистической академией, к сожалению, установить не удалось. – О. М.
[810] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д. 17. Л. 174.
[811] III сессия ЦИК СССР III созыва. Стенограф. отчет. М., 1927. С. 5.
[812] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д. 24. Л. 185. Обратим внимание на то, что Анцелович был одним из самых ярых сторонников введения социалистических форм (колхозов и совхозов) в сельское хозяйство. Он занимал пост председателя ЦК Союза сельскохозяйственных и лесных рабочих. Крицман был заместителем председателя Госплана СССР, а с 1928 года являлся директором Аграрного института. Несомненно, что эти товарищи были включены в комиссию, для того, чтобы участвовать в разработке тех положений в проекте, которые были направлены на развитие социалистических хозяйств в деревне.

миссии Милютина. б) Окончательное редактирование проекта поручить Милютину и Бернштейну. в) Войти в Президиум ЦИК с предложением: 1) поставить этот закон на повестку ближайшей сессии ЦИК; 2) доклад на сессии поручить Милютину; 3) после предварительных прений на сессии ЦИК поставить проект закона на дополнительное обсуждение СНК союзных республик и местных органов;

4) окончательное утверждение закона произвести на следующей сессии».[813]

Как и было намечено СНК, обсуждение и принятие Общих начал землепользования и землеустройства состоялись на IV сессии ЦИК IV созыва, а предыдущая III сессия ЦИК приняла решение о необходимости разослать проект, подготовленный в СНК, на места для внесения дополнений и поправок. Порядок обсуждений на сессии ЦИК был обычным, по палатам.[814] Обсудив представленный проект, обе палаты избрали из своего состава комиссии для дальнейшей работы. В Государственном архиве Российской Федерации сохранились протоколы и стенограммы работы комиссии по рассмотрению Общих начал землепользования Союза ССР.

Несомненный интерес представляют имеющаяся в материалах комиссии ЦИК СССР общая характеристика поправок, представленных местами к проекту Общих начал землепользования и землеустройства. Как сообщает справка, обсуждение происходило не одинаково интенсивно на территории РСФСР. «По Московской губернии проект был обсужден на 1800 различных собраний, в том числе на 1275 сельских сходах и 100 собраниях бедноты и батрачества. Всего в обсуждении проекта участвовало 85 тысяч человек. По Вологодской губернии обсуждение происходило лишь в 9 волисполкомах, 5 пленумах сельских советов, в 2 сельскохозяйственных коллективах и 6 уездных земельных управлениях. По Костромской губернии в обсуждении проекта участвовали свыше 11 тысяч человек. По БССР и УССР данных об обсуждении проекта не представлено».[815]

Наибольшее количество поправок было предложено по следующим статьям: к статье 9 (о предоставлении земли лицам, лишенным избирательных прав), к статье 13 (о дроблении трудовых хозяйств), к статье 14 (о перераспределении земли), к статье 30 (о льготах и поощрениях коллективных хозяйств), к статье (33 (о кворуме в земельных обществах по вопросам, обязательным для меньшинства), к статьям 98 и 39 (о сроках аренды земли).

---

[813] Там же. Д. 25. Л. 353.
[814] Прения по проекту можно найти: IV сессия ЦИК СССР IV созыва// Бюллетень № 12, 15, 17. М., 1928.
[815] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 4. Д. 213. Л. 6.

Со стороны низовых организаций отсутствовали поправки по основным принципам проекта. В справке утверждалось, что «не встретила возражений и статья 2, устанавливающая основную задачу сельского хозяйства – усиление его социалистического сектора. Не имеется возражений и к статье 15, определяющей задачу землеустройства, как содействие кооперированию и коллективизации сельского хозяйства. Вопросы аренды, ограничения ее встретили полное сочувствие мест. В целом ряде случаев низовые органы идут на углубление борьбы с кулачеством, на обеспечение трудового строя в сельском хозяйстве».[816] Далее утверждалось, что «возражение низовых органов против преимущественного предоставления земли коллективам основаны не на противодействии коллективизации сельского хозяйства, а исключительно из опасения, чтобы коллективы не изъяли от крестьянства сейчас лучшую землю и не лишали бы индивидуальные хозяйства их базы».[817] Исходя из этого тезиса, составители справки делали вывод о том, что коллективизация противопоставляется интересам середняков, но они посчитали это явным недоразумением. В справке отмечалось, что довольно четкая классовая линия прослеживалась в тех случаях, когда возникала боязнь потерять землю.

По разделу II «Право трудящихся на землю» справка содержит следующие сведения: «Поправки идут в направлении ограничения круга лиц, которые могут иметь права на землю: должны быть лишены права на использование землей лица, лишенные избирательных прав, бывшие помещики, служители культа. Точно так же должны быть лишены избирательных (земельных) прав отсутствующие определенный срок, уходящие на долгий срок на заработки, не порвавшие связь с землей, но ведущие на них хозяйство, хищнически пользующееся землей. Поправки к этой статье следует расценивать не как принципиальное возражение против права на землю пришлого элемента или лиц, лишенных избирательных прав, а как желание устранить конкуренцию на пользование землей. Конечно, отсутствие контрреволюционных, кулацких мотивов не мешает поправкам идти в разрез с основной линией главы проекта.

Особенно много поправок к статьям 13 и 14 этой главы, трактующей об устойчивости трудового землепользования и о перераспределении земли. Места предлагают целый ряд конкретных признаков – своеобразный минимум для недробности двора по количеству едоков, количеству гектаров земли. Есть предложение «совершенно запретить дробление

[816] Там же. Л. 16.
[817] Там же. Л. 17.

крестьянского двора без хозяйственного на то обоснования», по существу повторяющее предложение проекта».[818]

С поправками и дополнениями, сделанными в комиссии ЦИК, Общие начала землепользования и землеустройства Союза ССР были приняты ЦИК СССР 15 декабря 1928 года по докладу Милютина.

Итак, вопрос о создании Общих начал землепользования и землеустройства Союза ССР, разработка которых началась еще в 1924 году, продолжал рассматриваться в 1926 году в Совнаркоме СССР с участием специалистов из Коммунистической академии, имел важные последствия для дальнейшего развития советского государства и общества в целом. Широкому обсуждению вопрос о развитии земельных отношений подвергся в апреле 1927 года на IV съезде Советов СССР. Новый импульс разработка законопроекта Общих начал землепользования получила после XV съезда ВКП(б), который проходил в декабре 1927 года. Наконец, в декабре 1928 года IV сессия ЦИК СССР IV созыва приняла этот закон. Казалось бы, что раз общесоюзный закон принят, то дальнейшее развитие сельского хозяйства в советском государстве должно было проходить на разработанной правовой основе. К тому же, как позывает анализ документов ЦИК СССР и его Президиума через законодательство велась планомерная работа по подготовке крестьянства к переходу к колхозному строю на протяжении нескольких лет путем издания ряда актов, регулирующих налогообложение сельских хозяйств.

4.2.4. Законодательство Союза ССР о едином сельскохозяйственном налоге 1920-х годов как инструмент подготовки крестьянства к проведению коллективизации

Важнейшим мероприятием нэп в СССР было взимание единого сельскохозяйственного налога (ЕСХН), который заменил продналог, введенный в 1921 году в результате неудачи политики «военного коммунизма».[819] Впервые ЕСХН был введен поста-

[818] Там же. Л. 23, 24.
[819] О том, что сельскохозяйственный налог был сутью нэпа, например, пишет Ю. Н. Жуков. См.: «Оборотная сторона НЭПа. Экономика и политическая борьба в СССР. 1923-1925 годы». М., 2014. С.159.

новлением ВЦИК и СНК РСФСР «Положение о едином сельскохозяйственном налоге» от 10 мая 1923 года. Хотя этот закон был принят на уровне РСФСР, он имел общесоюзное значение, т.к. «в 1922 году сложилась единая налоговая политика. Налоги устанавливались в централизованном порядке ВЦИК и СНК РСФСР. Затем они рассматривались и подтверждались ЦИК республик. Если какая-либо республика считала необходимым изменить закон о налогах, то она должна была обратиться во ВЦИК и СНК РСФСР. Централизация налоговой политики способствовала созданию единого общефедерального бюджета». [820]

Следующее постановление уже было принято на уровне Союза ССР 30 апреля 1924 года, также в 1920-е годы акты о ЕСХН в СССР принимались 7 мая 1925 года, 25 апреля 1926 года, 2 апреля 1927 года, 21 апреля 1928 года и 20 февраля 1929 года. Любопытно, что из названных шести союзных актов ЦИК СССР рассматривал только два, остальные были утверждены на уровне Президиума ЦИК СССР. Данный факт заслуживает внимания, так как, с одной стороны, закон о ЕСХН был одним из важных вопросов в повестке дня ЦИК в 1926-1928 г. г., а с другой стороны, он как бы выпал из поля зрения ЦИК в 1924 г., в 1925 г., в 1927 г. и в 1929 г. Этот факт можно объяснить тем, что в партии большевиков шла острая дискуссия о путях строительства социализма, поэтому однозначного решения вопроса о порядке взаимоотношения советского государства с крестьянством в указанные годы еще не было. А законы о ЕСХН несомненно были одним из главных инструментов государства в отношениях с крестьянством в 1920-е годы. Следовательно, в законодательстве о ЕСХН 1920-е годов нашли отражение изменения политики в отношении крестьянства. С другой стороны можно считать, что обсуждения данного закона в высшем представительном органе власти - в ЦИК СССР в 1926 г. и в 1928 г. являются свидетельствами того, что правящей партии в эти годы удалось выработать точку зрения по указанной проблеме.

В записке от 1 января 1923 года И.В. Сталин писал, что необходимо упорядочить налоги, собираемые с крестьянства. К 1923 году с крестьян собиралось большое количество разнообразных налогов, например, продналог, подворный налог, трудгужналог, а также разные местные налоги.

В докладе ЦКК о результатах обследования налоговой работы Наркоматов продовольствия и финансов, подготовленном на основе материалов НК РКИ, содержались сведения о разработке декрета СНК РСФСР от 10 мая 1923 года. Указывалось, что основу был взят декрет о натурналоге 1922-1923 г. Основным материалом послужили полученные от

[820] Федерализм в истории России / Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров. М., 1992. Кн.1.С.269-270

местных продорганов, проверенные и систематизированные Наркомпродом сведения о числе хозяйств, едоков, пашне, лугах, скоте, о размере земли на едока и хозяйство, скота на хозяйство, и данные о ходе сбора и о результате поступления налога по губерниям.[821]

Данный декрет был подготовлен комиссией из представителей ЦСУ, Наркомпрода, Наркомфина, Наркомзема и РКИ, которая работала в середине февраля и имела 20 заседаний. О позиции ЦСУ можно узнать из работы С.А. Павлюченко: «Показательно мнение, высказанное управляющим ЦСУ П.И. Поповым. Критикуя позицию Н.Д. Кондратьева, призывавшего в работе над проектом сельхозналога руководствоваться интересами восстановления крестьянского хозяйства и основываться на его реальных возможностях, Попов указывал, что размер налога должен определяться потребностями армии, рабочих, служащих, детей, больных, инвалидов и т. п. потребителей, затем – размером запасного фонда, как в целях развертывания промышленности, так и в целях защиты страны от нападения врагов.[822]

XII съезд РКП(б) в апреле 1923 г. в резолюции «О налоговой политике в деревне» рекомендовал провести объединение всех государственных и местных прямых налогов в ЕСХН. На основе этой рекомендации 10 мая 1923 года и был принят декрет ВЦИК И СНК РСФСР «О едином сельскохозяйственном налоге».[823]

16 августа 1923 года вопрос об ЕСХН был рассмотрен на заседании Политбюро ЦК.[824] На этом заседании присутствовали: члены ПБ – И.В. Сталин, А.И. Рыков, Л. Б. Каменев, кандидаты в члены ПБ – Я.Э.Рудзутак, члены ЦК – И.А. Зеленский, В. Я. Чубарь, К.Е. Ворошолов, К. Б. Радек, Г.Л. Пятаков, А.А. Андреев; члены Президиума ЦКК – Е.М. Ярославский, М.Ф. Шкирятов. Обратим внимание, что среди присутствующих не было Л.Д. Троцкого. Докладчиками по вопросу были: Н.П. Брюханов - нарком продовольствия РСФСР и СССР и Владимиров – нарком финансов РСФСР и зам. наркома финансов СССР.[825] Брюханов сообщил, что к изъятию путем ЕСХН предполагается 18,5 % всей полевой продукции, что, по мнению Брюханова, был довольно высокий процент. Он внес предложение: общим декретом по Союзу освободить 18 % хозяйств в 1923-1924 г. от уплаты ЕСХН, обеспеченность землей которых не более полудесятины на едока, а также те из крестьянских хозяйств с обеспеченностью до трех четвертей десятины, которые не имеют скота, а также понизить сбор налога

[821] См.: Стенограммы заседаний Политбюро ЦК РКП(б) – ВКП(б). 1923-1938. Т. 1. 1923-1926. М., 2007. С. 101-154.
[822] Павлюченков С.А., Д.А. Аманжолова Д.А. , Булдаков В.П., Ватлин А.Ю., Кулешов С.В., Орлов И.Б., Осокина Е.А., Телицын В.Л. Россия нэповская. М., 2002. С. 106.
[823] СУ РСФСР. 1923. № 42. Ст. 451.
[824] Рассмотрение какого-либо вопроса в Политбюро являлось свидетельством его важности, а также наличия серьезных проблем - О.М.
[825] Стенограммы заседаний Политбюро ЦК РКП(б) – ВКП(б). 1923-1938. Т. 1. С. 100.

на 2,5 %. Владимиров выступил против предложения Брюханова, так как понижение налога было бы нежелательным для государства. «Если освободим значительные группы хозяйств по районам должны учитывать, что цены могут быть ниже 60 копеек, если принять во внимание, что значительная часть нашего хлеба пойдет за границу, то могу вас уверить, что от налога могу остаться только рожки да ножки, тем более значительную часть налога мы уже съели»[826]. Член ЦКК Чуцкаев напротив решительно высказался в пользу расширения льгот по налогу. Свое мнение по вопросу о ЕСХН высказал и Сталин. «Во-первых, нельзя учитывать только продукцию полевого хозяйства, надо учитывать продукцию всего сельского хозяйства, включая все отрасли последнего. Известно, что общая валовая продукция сельского хозяйства, а не только полевого, больше 4 млрд. золотых рублей, а если взять установленную у нас сумму ЕСХН – 600 млн. ржаных единиц или 420 млн. золотых рублей, то это составит не больше 10 %, а не 18 %. Во-вторых, целый ряд губкомов просили разрешить им, не снижая общего налога с губернии самим маневрировать, передвигать разряды так, чтобы с несостоятельных слоев населения перекладывать налог на более состоятельные слои.

Законность выражается не только в том, чтобы не обижать крестьян при сборе налога, но и в том, что надо полностью собрать налог. Если не полностью собран налог – нарушен закон.

Без Центрального Статистического Управления и его органов мы не можем двинуться вперед ни на шаг. Между тем эти аппараты больше чем не укомплектованы подходящими элементами внизу, в губерниях. Разве вы не знаете, что статистические аппараты преуменьшают доходы крестьянства, потому что они состоят сплошь и рядом из элементов, не сочувствующих Советской власти либо связанных с кулацкими элементами.

Я думаю, что придется издать декрет в духе, изложенном Брюхановым с тем, чтобы, процент скидки повысить. Если у вас к взиманию предполагается 575 млн. пудов, нельзя ли довести эту цифру до 550, чтобы скинуть не 2 %, а 3,5-4%. Это имело бы большое политическое значение».[827]

Заместитель председателя СНК А.И. Рыков высказал следующие соображения. «Я думаю, что в этой комиссии или еще где-нибудь обсудить вопрос об установлении цен. С установлением цен на хлеб у нас невиданная путаница и волокита. Второй вопрос – это согласование плана заготовки хлеба и взимания налога. Третий вопрос - относительно рас-

[826] Там же. С.91.
[827] Там же. С. 96, 97.

смотрения и обжалования. Тут путаница невиданная. Два Совнаркома, два ЭКОСО комиссии и ЦК эти вопросы обсуждают».[828]

По итогам обсуждения Политбюро16 августа 1923 года постановило:

1. Принять предложения ЦКК, а комиссии в составе Сталина, Каменева, Рыкова, Брюханова, Владимирова был дано поручение окончательно отредактировать их. Срок работы- 2 дня. 2. Льготы предусматривались для низших разрядов, с тем, чтобы скидка была не более 4 %. 3. Решение о льготе должно было быть проведено общесоюзным декретом как важнейшая политическая мера.[829]

Теперь попытаемся понять, почему Политбюро партии пришлось пересматривать закон от 10 мая 1923 года в момент, когда сроки платежей по налогу только наступили, т.е. когда обязанность по уплате налога начала реализовываться. Для ответа на этот вопрос необходимо подробнее изучить декрет от 10 мая 1923 года, а также те политические решения, которые повлияли на его разработку и принятие.

Прежде всего, отметим, что декрет был опубликован за подписью председателя ВЦИК М. Калинина, заместителя председателя СНК РСФСР Л. Каменева и секретаря ВЦИК Т. Сапронова. Как видим, данный декрет был актом, изданным органами власти РСФСР, а не СССР. Однако он имел общеполитическое значение, кроме того, надо заметить, что Совнарком собрался на свое первое заседание только 17 июня 1923 года, поэтому до этого момента органы власти РСФСР выполняли общесоюзные функции.

В ст. 1. декрета указывалось, что единый сельхозналог заменял ряд налогов, таких как единый натуральный налог, трудгужналог, подворно-денежный налог, единовременный налог на восстановление сельского хозяйства, и местные налоги, налагавшиеся советами народных комиссаров автономных республик. Налог было разрешено собирать частично в денежной форме, а часть натурой. В законе предусматривался ряд льгот, например, семьям, члены которых находились на действительной службе в Красной армии и флоте, для поощрения наиболее выгодных для государства культур и улучшенных приемов ведения хозяйства, для поощрения улучшенных приемов хозяйствования. Правда, размер скидки не мог превышать **одного** процента от общей суммы налога, что, конечно, было слишком незначительной льготой.

---

[828] Там же. С. 97, 98.
[829] Там же. С. 100, 101.

Но больше всего вопросов вызывала ст. 17 декрета. В ней закреплялось: «В губерниях, признанных полностью голодающими в 1921 году постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, налогоплательщики освобождаются от 20% причитающегося с них налога, при урожае ниже среднего, и от 10% - при среднем урожае». Возникает вопрос, каким образом губернии, признанные полностью голодающими, вообще могли заплатить налог, и могла ли им хоть как-то помочь скидка в размере от 10 % до 20 %. Ответ на этот вопрос может дать анализ материалов XII съезда партии, который проходил непосредственно перед изданием рассматриваемого декрета. 20 апреля 1923 на XII съезде партии большевиков доклад о развитии промышленности, т.е. о развитии экономики, делал Троцкий. В качестве важнейшей особенности экономической системы в СССР в период нэпа он назвал сосуществование планового социалистического хозяйства и частного рынка. В своем докладе Троцкий одно из центральных мест уделил планированию. Планирование при нэпе по Троцкому должно было представлять «маневрирование, т.е. предвидение и согласование в условиях рынка».[830] Такое понимание планирования требовало специальных органов государства – СТО при СНК СССР и Госплана. Он предостерегал от опасностей рынка, так как происходило увеличение нажима капиталистической стихии на молодое советское хозяйство в условиях нэпа. Троцкий говорил: «У нас есть конкурент (крестьянин-единоличник, частный торговец – О.М.), он будет расти, поднимать голову, и если мы будем торговать в убыток, он будет торговать с прибылью, начнется эпоха роста и развития капиталистической стихии».[831] Мысль Троцкого неизбежном о возрастании при нэп средней и мелкой промышленности и торговли в прениях поддержали И.Т. Смилга – заместитель председателя Госплана СССР и представитель ВСНХ П.А. Богданов.

В заключительном слове Троцкий выразил свою позицию по крестьянскому вопросу. Характеризуя мелкобуржуазный сельскохозяйственный оборот как «питательный бульон возможного капиталистического процесса», он предлагал использовать для регулирования крестьянского рынка государственную торговлю, кооперацию и налоги. Троцкий, не отрицая ленинского тезиса о союзе пролетариата с беднейшим и средним крестьянством, напоминал присутствующим, что «**из крестьянства вырастет кулак** (выделено мной – О.М.), если мы через кооперацию не овладеем крестьянским товарооборотом, то им овладеет ку-

[830] Двенадцатый съезд РКП(б). Стенограф. отчет. М., 1968. С. 338.
[831] Там же. С. 351.

лак, а кулак нам уже не друг, и в гармонию интересов советских классов его никак не включишь».[832]

Итак, видно, что Троцкий сделал ставку на крупную промышленность, на планирование как маневрирование в условиях нэпа, на мировую революцию, и видел в крестьянстве потенциальных кулаков. Можно предположить, что именно это воззрение о крестьянстве как о мелкобуржуазном классе и легло в основу проанализированного декрета о 10 мая 1923 года. Таким образом, можно констатировать оторванность планов Троцкого от реального положения в советской деревне. Его желание видеть чуть ли не во всех крестьянах кулаков или будущих кулаков, привело к установлению крайне жестких норм по налогообложению согласно декрету от 10 мая 1923 года. Поэтому можно утверждать, что Политбюро в августе 1923 года во главе Сталиным и в отсутствие Троцкого попыталось смягчить налоговое бремя крестьян. По сути, руководству партии пришлось выступить в роли «пожарной команды» по вопросу о ЕСХН, так как большинство крестьян никак не тянуло на роль кулаков, а находилось в довольно тяжелом экономическом положении и было просто не в состоянии платить налог.

Предложения, которые были высказаны в Политбюро в августе 1923 года, воплотились в постановлении ЦИК и СНК СССР от 30 апреля 1924 года, согласно которому единый сельскохозяйственного налог стал взиматься только в денежной форме. Самое существенное изменение, которое произошло в налогообложении крестьянства по акту 1924 года – это значительное расширение льгот по ЕСХН.[833] В частности, были совершенно освобождены от уплаты налога беднейшие крестьяне. К ним согласно ст. 25 были отнесены: все хозяйства, не имевшие облагаемого скота, если в этих хозяйствах имелось не более трех четвертей десятины облагаемой земли на едока в районах обложения по пашне и не более полудесятины в районах обложения по посеву; хозяйства, не имевшие работников и работниц, если они имели не более трех четвертей десятины земли (или полудесятины посева) на едока и одной головы облагаемого скота.

Следующее Положение о ЕСХН было утверждено постановлением Президиума ЦИК СССР от 7 мая 1925 года на основе решения XIV партконференции. Обратим внимание, что данный акт был принят до III съезда Советов СССР, на котором, как известно, на высшем законодательном уровне был утвержден курс на либерализацию отношений в де-

---

[832] Там же. С. 404.

[833] См. ст. ст. 24-30 постановления ЦИК и СНК СССР от 30 апреля 1924 года «Положение о едином сельскохозяйственном налоге на 1924-1925 г.» //

ревне. Наиболее заметные изменения, внесенные данным правовым актом, сводились к следующему: 1) сумма налога была понижена с 478 млн. до 280 млн.; 2) нормы пересчета скота в пашню понижены: 3) произошел отказ от разрядов урожайности в связи с понижением тяжести налога; 4) размер части, передаваемой на местные нужды, определен в 100 млн. рублей независимо от размеров поступления налога; 5) облегчено обложение арендованных земель; 6) установлено обязательство опубликовать сроки взимания налога и воспрещение вносить в них изменения. Таким образом, данный акт можно рассматривать как самый лояльный налоговый закон по отношению к сельхозпроизводителям в 1920-годы.

Впервые вопрос о ЕСХН обсуждался в ЦИК СССР в апреле 1926 года на II сессии ЦИК СССР III созыва, где с докладом о налогообложении крестьян выступил нарком финансов Н.П. Брюханов. Он рассказывал об изменениях, которые вводились законом о едином сельскохозяйственном налоге на 1926-1927 год. Докладчик разъяснял, что «существующая система сельскохозяйственного налога перешла в значительной степени по наследству от системы продразверстки, от системы продовольственного натурального налога. Когда налог с крестьянства взимался натурой, могли учитываться только те источники, которые приносили доход в натуре. Такими источниками могли быть: земля, пашня, посев, животноводство в части крупного рогатого и рабочего скота. В число источников не могли входить подсобные и неземледельческие заработки, которые подчас составляют значительную долю общего дохода крестьянского двора».[834] Брюханов напомнил, что и II съезд Советов в январе 1924 года, и III съезд Советов СССР в мае 1925 года указывали на необходимость приведения налогообложения сельского населения в соответствие с его действительной платежеспособностью. Причем следовало собирать налоги не только с земледелия, но и с неземледельческих доходов. Для обоснования изменений в законе «О едином сельскохозяйственном налоге» (далее ЕСХН) докладчик сослался на мнение крестьян. Так, крестьянин Князев из села Сосновки Сердобского уезда Саратовской губернии сообщал, что «два хозяйства платили разные суммы налога, несмотря на то, что одно из них, кроме как от земледелия, никаких доходов не получало, а другое имело побочный заработок. Вот тутто и было обидно до глубины души».[835] Эту мысль поддержал и крестьянин Тетерин из деревни Волково Шепетовской волости Вологодской губернии.

[834] Там же. Бюллетень № 18. С. 1, 2.
[835] Там же. С. 3, 4.

Подкрепив позицию Наркомата финансов СССР мнением крестьян, Брюханов выделил четыре основных недостатка сложившейся системы налогообложения. Первым недостатком была неравномерность обложения, притом не только между различными районами, но и еще в большей степени между различными крестьянскими хозяйствами внутри одного и того же района. Вторым недостатком Брюханов назвал сложность и запутанность системы, при которой налоги исчислялись с десятины посева, с десятины пашни, с головы рогатого скота, с десятины сенокоса. Третьим недостатком было то, что способ освобождения от обложения от налога бедноты оказывался неэффективным. И, наконец, Наркомат финансов СССР считал, что единый сельхозналог был тяжел для маломощных крестьянских хозяйств и в то же время был сравнительно легким для зажиточных, кулацких верхушек деревни.

В заключение Брюханов изложил суть предложений союзного Наркомфина: «Во-первых, при обложении учитывать не только земледельческий заработок, но и все прочие заработки, все прочие расходы крестьянского двора; во-вторых, чтобы вместо 97 различных таблиц ставок обложения подойти к одной таблице, которая будет рассчитывать обложение крестьянского двора не на десятину, разнящуюся по своей доходности в различных районах, а на рубль, получаемый с этой десятины, с головы скота, с десятины сада; в-третьих, чтобы бремя налога было перераспределено в сторону облегчения маломощных крестьянских хозяйств».[836]

Постановление «О едином сельскохозяйственном налоге 1926-1927 года» было утверждено ЦИК СССР 25 апреля 1926 года. Объектом обложения являлся доход соответствующего хозяйства в денежной форме. Впервые в объект обложения включались доходы от неземледельческих заработков. Доход исчислялся по единой таблице ставок налога с дохода в зависимости от совокупного дохода и числа едоков в хозяйстве. Шкала обложения была установлена по доходу на едока, однако с учетом особенностей, было установлено три шкалы обложения: для РСФСР – по доходу на едока; для УССР – по доходу на хозяйство с учетом количества едоков; для Узбекской и Туркменской ССР – по доходу на хозяйства. Были установлены необлагаемые минимумы. Обложение колхозов проводилось на тех же основаниях, что и единоличных хозяйств. Но при этом они имели налоговые льготы в виде 25% скидки с исчисляемого дохода. Было усилено обложение кулацких хозяйств и увеличено количество освобожденных от налога хозяйств. Таким образом, в указанном постановлении нашли закрепление все вышеназванные предложения Наркомата финансов СССР. II сессия

[836] Там же. С. 8.

ЦИК СССР III созыва завершилась 25 апреля 1926 года. В заключительном слове председатель Президиума ЦИК Союза ССР Петровский охарактеризовал работу сессии следующим образом: «Настоящая сессия была самой продолжительной, многочисленной по составу и активной по сравнению с предыдущими сессиями. У нас было 14 пленарных заседаний и по 9 заседаний Союзного Совета и Совета Национальностей. Имело место огромное количество выступлений – более 250 товарищей, работающих на местах. Это свидетельствует об отражении на членах ЦИК Союза ССР возросшей самодеятельности и активности трудящихся масс в нашем Союзе».[837] Анализ материалов ЦИК СССР в 1926 году показывает, что налоговая политика и ее законодательное оформление были важнейшим направлением деятельности советского государства. Об этом свидетельствует тот факт, что закон об ЕСХН был упомянут и при закрытии сессии в заключительном слове председателя ЦИК СССР. Также стоит отметить, что благодаря изменениям, закрепленным в законе 1926 года, ЕСХН становился предшественником подоходного налога, который должен был взиматься с сельского населения страны. Важно подчеркнуть, что впервые было установлена единая таблица ставок с прогрессией по доходу на едока. Налог прибрел явно выраженное классовое значение.

Следующий закон о ЕСХН в ЦИК СССР не обсуждался. Он был утвержден опросом членов Президиума ЦИК СССР 2 апреля 1927 года, но был опубликован от имени ЦИК и СНК. В этом Положении были увеличены льготы колхозам и бедняцким хозяйствам, с этого закона необлагаемый минимум стал определяться не по доходу на едока, но и по доходу на хозяйство.[838]

Обсуждение вопроса о налогообложении сельского населения в ЦИК было продолжено на III сессии IV созыва, которая проходила в Москве с 11 по 21 апреля 1928 года. 17 апреля 1928 года Калинин представил ЦИК СССР проект закона о ЕСХН. Он проинформировал об истории налоговой политики Советской власти. Так, по его мнению, сельскохозяйственный налог представлял собой определенную стадию в развитии политических и хозяйственных отношений между пролетариатом и крестьянством. Но с каждым годом роль этого налога в бюджетных поступлениях снижалась. Поступления в бюджет от этого налога оставались стабильными в течение 6 лет, а государственный бюджет за этот период вырос с 2 до 6 миллиардов. Калинин приводил следующие данные по ЕСХН и доходности сельского хозяйства. Общая сумма сельхозналога в 1924-1925 году составляла 346 миллио-

[837] Там же. Бюллетень № 33. С. 30, 32.
[838] См.: СЗ СССР. 1927. № 17. Ст. 189.

нов рублей, 1925-1926 году – 250 миллионов рублей, 1926-1927 году – 331 миллион рублей, 1927-1928 году – 320 миллионов рублей, в 1928-1929 году согласно проекту нового закона предполагалось довести эту сумму до 400 миллионов рублей.

Доходность крестьянского хозяйства в 1924-1925 году составляла 9534 миллионов рублей, в 1925-1926 году – 12118 миллионов рублей, 1926-1927 году – 12833 миллионов рублей, 1927-1928 году – 13412 миллионов рублей, а в 1929-1930 году она прогнозировалась без трех миллионов 14 миллиардов рублей.[839] Таким образом, сельхозналог, «грошовый налог», как выразился Калинин, постепенно терял свое значение как налог, выражавший отношение между крестьянством и рабочими и исчислявшийся от величины пашни или количества скота в хозяйстве. Отсюда вытекала необходимость изменить систему налогообложения крестьянства, а конкретно – сделать налог прогрессивно-подоходным. Сущность нового налога Калинин выразил так: «Совершенно избавить от обложения беднейшую, наиболее маломощную часть крестьянства, обложить более или менее легким налогом среднюю часть крестьянства и наибольшую часть возложить на плечи зажиточного крестьянства».[840] Главная трудность, которая могла возникнуть при введении новой системы, заключалась в возможности произвола со стороны местных органов власти, так как подоходный налог являлся налогом индивидуальным. Но Калинин твердо заявил о необходимости «приступить к индивидуальному обложению потому, что оно явится проверкой политической зрелости низовых органов и средством воспитания их в духе общегосударственного подхода».[841] К тому же, к введению подоходного налога подталкивало то, что неземледельческие доходы составляли 27,9% в общем доходе крестьян, а в облагаемом – лишь 5,2%.[842]

Представляя новый закон, председатель Президиума ЦИК СССР, выделил три важных момента, связанных с сельским хозяйством: хлебозаготовки, самообложение и распространение хлебного займа. Далее он представил свое видение проблем и путей их решения. Поскольку его выступление носило концептуальный характер, то прибегнем к цитированию, чтобы точнее отразить позицию докладчика. «В настоящем году хлебозаготовительной кампании правительство было вынуждено прибегнуть к чрезвычайным мерам по отношению к крупным держателям хлеба. Наши противники в этой мере усмотрели нарушение основ новой экономической политики. Эта версия представляет собою контрреволю-

[839] См.: там же. С. 407.
[840] Там же. С. 410.
[841] Там же. С. 413.
[842] Там же. С. 413.

ционную болтовню, которую надо решительно отмести. О политике военного коммунизма в настоящее время не может быть и речи. Только на почве новой экономической политики мыслимо дальнейшее органическое сотрудничество пролетариата и крестьянства. Нэп – это обходный путь к социализму, единственно мыслимый в крестьянской стране.

Совершенно очевидно, что при Советской власти основная тяжесть налогового бремени падает на более состоятельные слои населения. Когда буржуазное правительство вводит тот или иной налог, то перед ним стоит единственная задача: собрать этот налог наиболее безболезненно, с наименьшими политическими потерями. Советское правительство совершенно по-иному подходит к своим налогам. Для него сельхозналог не является простым фискальным источником. Напротив, он выступает как одно из важнейших средств ослабления роста капиталистических элементов и **как инструмент стимулирования роста социалистических элементов в деревне** (выделено мной - О.М.). Советское правительство не только обратно возвращает крестьянам сельхозналог, но и из года в год увеличивает дополнительные ассигнования. Ослабляя верхушечную часть деревни, мы поддерживаем и поднимаем крестьянские низы».[843] В доказательство сказанного Калинин привел следующие данные: в 1928 году правительство запланировало израсходовать на сельское хозяйство 714 миллионов рублей, а в виде ЕСХН собирало немногим больше 300 миллионов рублей,[844] т.е., получалось, что советское государство больше отдавало крестьянам, чем забирало. Следовательно, ЕСХН являлся не сколько доходной частью бюджета, а столько классовым налогом. Из выступления Калинина вытекало, что советское государство в апреле 1928 года стремилось последовательно проводить нэп, пыталось при помощи принятия закона о ЕСХН привлечь для строительства социализма массы крестьянства и не допустить в деревне роста капиталистических элементов.

20 февраля 1929 года Президиум ЦИК утвердил постановление «Положение о едином сельскохозяйственном налоге», то есть данный правовой акт не обсуждался и не принимался ЦИК СССР. Наиболее важным нововведением в этом законе явились нормы об определении облагаемого дохода, наиболее богатых кулацких хозяйств в индивидуальном порядке. Кулацкие хозяйства должны были облагаться по их действительной доходности, а не по нормам доходности. Число таких хозяйств согласно ст. 28 постановления не должно было превышать 3 %. В ст. 29 устанавливались признаки кулацкого хозяйства: «а) если члены двора занима-

[843] Там же. С. 415, 416, 417, 421, 422, 423.
[844] См. там же. С. 423.

ются скупкой с целью перепродажи, торговлей или ростовщичеством; б) если в хозяйстве или в промысле систематически применяется наемный труд; в) если в хозяйстве имеются: мельница, маслобойня, крупорушка, просорушка, волночесалка, шерстобитка, терочное заведение, картофельная, плодовая или овощная сушилка или другое промышленное предприятие - при условии применения в перечисленных предприятиях механических двигателей или наемного труда, а также если в хозяйстве имеется ветряная или водяная мельница с двумя и более поставами; г) если хозяйство сдает в наем постоянно или на сезон отдельные оборудованные помещения под жилье или под торговое либо промышленное предприятие».

Местным советским органам было предоставлено право вносить в перечень признаков необходимые изменения в соответствии с местными особенностями. Сумма налога с кулацкого хозяйства не могла превышать более чем на 75 % сумму налога, исчисленную по нормам. Списки хозяйств, облагаемых в индивидуальном порядке, подлежали обсуждению сельских советов. Окончательное утверждение списков таких хозяйств производилось районными и волостными налоговыми комиссиями, которые опрашивали плательщика о размере его дохода, а в необходимых случаях производили обследование хозяйства.

Таким образом, в законе 1929 года был взят твердый курс на искоренение кулачества с целью скорейшего начала кампании по проведению коллективизации. Как известно, данный курс вызвал внутри партии сопротивление в лице лидеров «правых» во главе с А.И. Рыковым и Н.И. Бухариным.[845]

Политика в отношении деревни в период нэпа достаточно изученный вопрос в исторической литературе.[846] Однако оценки, которые даются, не всегда учитывают суть поли-

---

[845] Как ломали нэп. Стенограммы Пленумов ЦК ВКП(б). 1928-1929. В 5 т. М., 2000.

[846] Анисимов Н.И. Советское крестьянство. М., 1947; Бокарев Ю.П. Социалистическая промышленность и мелкое крестьянское хозяйство в СССР в 20-е годы: Источники, методы исследований, этапы взаимоотношений. М., 1989; Виола Л. Крестьянский бунт в эпоху Сталина: Коллективизация и культура крестьянского сопротивления / пер. с англ. А.В. Бардина. М., 2010; Грациози А. Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне 1917-1933. М., 2008; Данилов В.П. К характеристике общественно политической обстановки в советской деревне накануне коллективизации // Исторические записки. Т.79, М., 1966. С. 3-50; Данилов В.П. Советская доколхозная деревня: население, землепользование, хозяйство. М., 1977; Данилов В.П. Советская доколхозная деревня: социальная структура, социальные отношения. М., 1979; Данилов В.П. Советская налоговая политика в доколхозной деревне // Октябрь и советское крестьянство. М., 1977. С. 164-191; Ильиных В.А. Налогово-податное обложение сибирской деревни. Конец 1920-х - начало 1950-х г. г. Новосибирск, 2004; Коллективизация советской деревни. (Предварительные итоги сплошных обследований 1928 и 1929 годов). М.,1930; Кукушкин Ю.С. Сельские советы и классовая борьба в деревне (1921-1932 гг.). М., 1968; Ларин Ю. Советская деревня. М., 1925; Советская деревня глазами ВЧК ОГПУ - НКВД. 1918- 1939. Документы и материалы в 4 томах / Под ред. А. Береловича, В. Данилова. Т. 2. М., 2000; Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание 1927-1939. Документы и материалы. В 5 т. М., 2001; Абрамов Б.А., Ваганов Ф.М., Голиков В.А. О некоторых вопросах истории первого этапа сплошной коллективизации сельского хозяйства // Вопросы истории КПСС. 1972. № 4. С. 34-35; Булкина Л.В. Социальная история крестьянства периода коллективизации сельского хозяйства в СССР (1927-1933 гг.): автореф. дис… канд. ист. наук. – Саранск, 2000; Коллективизация сельского хозяйства. Важнейшие постановления Коммунистической партии и Советского правительства 1927-1935. М., 1957; Кондратьев Н.Д. Изменения мирового и рус-

тики советского государства в отношении крестьянства, которая проводилась через законодательство о едином сельхозналоге, либо оценивают ее как отрицательную. Например, И.И. Климин И.И. пишет: «Одной из причин низкой товарности сельского хозяйства, застойных явлений в крестьянском производстве была налоговая политика советского государства в деревне. Хотя система налогообложения деревни за годы нэпа неоднократно изменялась, но суть ее оставалась постоянной – как можно больше государству выкачать с крестьянских хозяйств и как можно меньше оказать экономической помощи».[847] С таким выводом трудно согласиться, так как изучение законов об ЕСХН позволяет говорить, что государство наоборот оказывало поддержку маломощным хозяйствам путем освобождения от налога, а также предоставляя разнообразные льготы по налогу. Налогообложение производилось по прогрессивной шкале.

Недоумение вызывает и следующее суждение: «Тогдашнее политическое руководство страны во главе с И.В. Сталиным не только не прислушивалось к справедливым просьбам крестьян, но, напротив, сделало очередной крутой шаг в сторону увеличения налогового бремени на деревню в 1926-1927 г. г., поскольку темпы индустриализации стали возрастать. В 1926-1927 г. г. правительство осуществило реорганизацию налоговой системы в деревне в целях выкачки из нее как можно больше средств, не учитывая реальные доходы крестьян. В этом году сумма единого сельскохозяйственного налога увеличилась до 357 млн. рублей, а местные надбавки к нему – до 42 млн. рублей, т.е. он возрастал более чем на 100 млн. рублей к уровню 1925-1926 г.».[848] На самом деле советское государство и партия большевиков во главе со И.В. Сталиным, как следует из документов Политбюро ЦК ВКП(б), прекрасно разбиралось в вопросе о положении деревни. Как следует из налогового законодательства, лишь 3 % крестьянских хозяйств рассматривались как кулацкие, в отношении них велась политика постепенного усиления налогового бремени. А в отношении малоимущих крестьян действовали разнообразные льготы и даже освобождение от налога. Такая политика должна была в конечном итоге привести к добровольному переходу к кол-

---

ского сельского хозяйства за время и после войны и основные задачи нашей сельскохозяйственной политики // Вестник сельского хозяйства. М., 1922. № 6-7. С. 39-74; Сборник материалов и статей по сельскохозяйственной кооперации к Девятому съезду Советов. М., 1921; Трапезников С.П. Борьба большевиков за коллективизацию сельского хозяйства в годы сталинской пятилетки. М., 1951; Цыганкова А.А. Реализация аграрно-земельной политики Народным комиссариатом земледелия СССР в период коллективизации сельского хозяйства (1929-1936 гг.): дис. … канд. юрид. наук. – Ростов-на Дону, 2011; Черноиванов В.И. Полтора века аграрных проблем. Сельскохозяйственное ведомство России в лицах 1837-2005. М., 2006; Шарова П.Н. Коллективизация сельского хозяйства в Центрально-Черноземной области. 1928-1932 г. г. М.,1963.

[847] Климин И.И. Российское крестьянство в годы новой экономической политики (1921-1927). Ч. 1. СПб., 2007. С. 79.

[848] Там же. С. 108.

лективным формам ведения хозяйства, т.е. готовила почву для создания в деревне колхозов. Кстати, эта политика разъяснялась одним из ее главных идеологов Н.И. Бухариным в статье «Заметки экономиста» в 1928 году.[849]

В основном можно согласиться с оценкой налогообложения крестьян в 1920-е годы, данной в работе «Россия нэповская». Авторы пишут, что «не способствовала восстановлению хозяйства, раскрепощению и активному развитию хозяйственной инициативы крестьянина подчеркнуто классовая направленность налоговой политики в деревне. Она характеризовалась неоправданным расширением налоговых льгот для малоимущих слоев крестьянского населения. Беднота получала значительные льготы вплоть до полного освобождения от налогов. Абсолютизация идеологических, классовых мотивов в налоговой политике, в конечном счете, приводила к укреплению иждивенческих настроений среди беднейшей части крестьянства. В отношении экономически крепких слоев крестьянства налоговым законодательством предусматривалось значительное увеличение прогрессивности налогообложения. Так, в 1922 году размер налога для слабых хозяйств должен был соответствовать 7 % доходности, средних – 14 %, а крупных 24 %. Спустя два года уровень обложения последних был повышен до 35-40%.»[850] Приведенная точка зрения не до конца выразила суть проводившейся в отношении крестьян политики. Как известно, нэп был с момента своего введения временным периодом, необходимым для перехода к социализму, поэтому классовость налогообложения сельхозпроизводителей должна была способствовать тому, чтобы они подготовились к переходу к колхозному строю. Высокие налоги должны были постепенно искоренить в крестьянской среде такое явление как кулачество. Также надо подчеркнуть, что по законодательству о ЕСХН государство не получало экономической выгоды от сбора этого налога. Так, согласно ст. 70 постановления ЦИК и СНК СССР от 20 февраля 1929 года «Положение о едином сельскохозяйственном налоге» от поступлений этого налога производились отчисления в местные средства в размере 62 процентов общей суммы поступлений по каждой союзной республике. Таким образом, ЕСХН имел не фискальное, а политическое значение в 1920-е годы.

В литературе имеются оценки законодательства о сельхозналоге в связи с проведением коллективизации. Например, А.Н. Глебов пишет: «В период с 1928 по 1941 г. происходит интенсивное развитие законодательства о сельхозналоге, которое было обусловлено нужда-

[849] Бухарин Н.И. Заметки экономиста //Избранные произведения. М., 1988. С. 391- 417.
[850] Павлюченков С.А. и др. Россия нэповская. М., 2002. С. 106, 107.

ми коллективизации деревни. Особенно бурно трансформируется законодательство в конце 1920-х − первой половине 1930-х гг. В этот отрезок времени, практически каждый год происходят концептуальные сдвиги в налогообложении крестьянства, появляются новые институты и механизмы, что находит свое отражение в законодательстве. В целом льготы по сельхозналогу в рассматриваемый период выступали как инструмент, стимулирующий, во-первых, производственные процессы в советской деревне, а во-вторых, социальные изменения, связанные с коллективизацией».[851] В целом можно согласиться с такой оценкой, однако требуется все же уточнить, что использование такого инструмента как законодательство о ЕСХН для проведения коллективизации началось не с 1928 года как пишет автор, а с 1924 года. Также Глебов утверждает, что «система сельхозналога в конце 1920-х - в 1930-е г. г. была ориентирована в первую очередь на удовлетворение интересов государства. Правовые нормы и институты, направленные на защиту интересов налогоплательщика, в налоговом законодательстве этого времени практически не встречаются. В законодательстве о сельхозналоге нет места идеям справедливого и равного налогообложения. Их место занимают идея классовой борьбы и классовый принцип».[852] С данным утверждением трудно согласиться, так как в законах о ЕСХН имеется большое количество разнообразных льгот, которые как раз были направлены на защиту интересов бедных крестьян и крестьян-середняков. Кстати, в указанной статье автор довольно подробно эти льготы описывает.

Итак, завершим на этом рассмотрение законотворчества ЦИК СССР и подведем итоги. Поскольку ЦИК по своему составу больше всего напоминал парламент, то в 1920-е годы именно этот орган становится наиболее значимым законотворческим органом советского государства. Именно ЦИК СССР обсудил и принял важнейшие правовые акты того времени, например, основы союзного законодательства.

Несмотря на успехи, имевшиеся в законотворчестве, ЦИК СССР все же имел ряд недостатков, которые сказались на результатах его деятельности. Самым существенным недостатком можно считать то, что данный орган работал не как постоянный, а сессионным порядком. Причем длительность сессий составляла всего несколько дней. Например, III сессия ЦИК Союза ССР III созыва с 14 по 25 февраля 1927 года, то есть длилась 10 дней. Следовательно, времени на обсуждения просто не хватало. К тому же первая сессия каждого созыва

---

[851] Глебов А.Н. Общая характеристика правового регулирования налогообложения сельскохозяйственным налогом в 1928−1941 годах [Электронный ресурс] // Научный журнал Вестник Пермского университета URL: http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/vypusk-1-11-2011/8-2010-12-01-13-31-58/-1-11-2011/146--2011-14. (дата обращения 28.10. 2015).

[852] Глебов А.Н. Там же.

была организационной и непосредственно законотворчеством не занималась. Созыв сессий Президиумом ЦИК СССР происходил в произвольном порядке. Поэтому если речь шла о налоговых законах, которые требовалось рассмотреть и утвердить в начале года, у ЦИК не всегда была возможность такие законы обсуждать, так как в это время очередные сессии могли и не собираться. В этих случаях на помощь приходил Президиум ЦИК СССР. Кроме того, как показывает сопоставление советских и партийных документов ЦИК не может быть охарактеризован как самостоятельный законотворческий орган, так как он работал, как правило, на основе уже принятых партией решений, хотя независимые обсуждения в ЦИК все же проводились. Согласно стенографическим отчетам ЦИК СССР эти обсуждения занимали довольно много времени. На них происходил обмен мнениями, представители с мест доводили до сведения центральных органов многочисленные региональные проблемы.

Одной из серьезных проблем законотворчества в СССР была проблема, связанная с федерализмом. Особенно остро эта проблема выявилась в процессе подготовки и принятия в ЦИК СССР Конституции 1924 года и основ союзного законодательства. Причем равноправие палат союзного ЦИК не способствовало разрешению этой проблемы.

Глава 5. Законодательная деятельность Президиума ЦИК и СНК СССР в 1920-е годы

5.1. Законодательная деятельность Президиума ЦИК СССР в 1920-е годы

Правовое положение Президиума ЦИК СССР в системе высших советских органов закреплялось в ст. ст. 26-36 Конституции СССР 1924 года. Президиум ЦИК Союза ССР в период между сессиями Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик являлся высшим законодательным и распорядительным органом власти. В главе 7 Положения о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР от 12 ноября 1923 года в редакции от 21 мая 1925 года устанавливалось, что Президиум ЦИК подготавливает все материалы для заседаний ЦИК Союза и вносит вопросы на рассмотрение последнего, издает декреты, постановления и распоряжения, утверждает проекты декретов и постановлений, вносимых Советом Народных Комиссаров Союза ССР, отдельными ведомствами Союза ССР, центральными исполнительными комитетами союзных республик и их президиумами. Причем все декреты и постановления, определяющие нормы политической и экономической жизни Союза ССР, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов Союза ССР, равно и кодексы законов обязательно должны восходить на рассмотрение и утверждение Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР.[853]

Президиум ЦИК СССР имел весьма значительные законодательные полномочия, хотя в количественном отношении представлял собой коллегию из нескольких десятков человек. Например, I сессия ЦИК СССР 30 декабря 1922 года избрала Президиум ЦИК из 19 членов и 13 кандидатов в члены. Председателями ЦИК были избраны: М.И. Калинин – от РСФСР, Г.И. Петровский – от УССР, Н.Н. Нариманов – от ЗСФСР, А.Г. Червяков – от БССР, секретарем ЦИК – А.С. Енукидзе.

Важным направлением деятельности Президиума ЦИК СССР была подготовка вопросов, в том числе законопроектов, для рассмотрения на заседаниях ЦИК. В 1923-1924 го-

[853] См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО. 1923. № 10. Ст. 297; СЗ СССР. 1925. № 35. Ст. 257.

дах велась большая работа по подготовке проектов основ законодательства Союза и союзных республик. Начало работ над основами законодательства СССР относится к 23 ноября 1923 года, когда секретарь ЦИК Союза СССР А.С. Енукидзе разослал Президиумам ЦИК союзных республик записку с просьбой сообщить фамилии двух кандидатов в комиссию, создающуюся во исполнение постановления II сессии ЦИК I созыва для разработки основ союзного законодательства.[854]

15 февраля 1924 г. Президиум ЦИК СССР утвердил состав Конституционной комиссии по разработке основ законодательства Союза ССР. От РСФСР в нее вошли Крыленко и Яхонтов, от УССР – Скрыпник и Каплан, от БССР – Гетнер и Нодель, от ЗСФСР – Тер-Габриелян и Элиава. Председателем комиссии был назначен член Президиума ЦИК Союза ССР Д.И. Курский.[855] 11 апреля в состав комиссии был введен с правом совещательного голоса председатель Комиссии законодательных предположений при СНК СССР В.П. Антонов-Саратовский.[856] Инициатором разработки основ законодательства Союза ССР выступила II сессия ЦИК I созыва.

Обратим внимание, что конституционная комиссия, которая работала над проектом первой конституции СССР, и конституционная комиссия, которая составляла проекты основ общесоюзного законодательства, - это разные комиссии.

Для разработки основ по отраслям законодательства комиссия приняла решение создать подкомиссии, в которые входили бы по 2 представителя от каждой союзной республики, причем допускалось участие одного человека в нескольких подкомиссиях.[857]

На заседании 16 апреля конституционная комиссия назначила председателей подкомиссий для разработки проектов союзных законов. Например, председателем подкомиссии по разработке основных законоположений о труде был назначен Крыленко, по разработке основных законоположений в области союзного гражданства – Каплан, по разработке проекта по землеустройству и землепользованию – Яхонтов, по разработке основных законоположений в области просвещения – Гетнер[858]. В работах подкомиссий должен был использоваться технический аппарат ЦИК Союза ССР.

Для рассмотрения подготовленных проектов в конституционной комиссии были назначены пять докладчиков. По вопросам уголовного законодательства – Скрыпник, по

---

[854] См.: там же. Л. 21.
[855] См.: ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 16. Д. 5. Л. 34.
[856] Там же. Л. 42.
[857] См.: там же. Л. 49.
[858] См.: там же. Л. 48.

основам судоустройства – Крыленко, по уголовному процессу – Каплан, по гражданскому праву – Яхонтов, по гражданскому процессу – Курский. Срок окончания работы комиссии был установлен до 15 июля, а подкомиссий до 1 июля. 19 апреля 1924 г. конституционная комиссия ЦИК СССР постановила проводить работу по обсуждению проектов подкомиссионным порядком. В подкомиссию по уголовному праву вошли Крыленко, Каплан и Стучка, а в подкомиссию по гражданскому праву Яхонтов, Красиков, Гойхбарг и Приходько, с заменой его Даниилом Петровским. По ходатайству Верховного суда СССР в подкомиссию по уголовному праву были включены председатель Верховного суда Винокуров и его заместитель Васильев-Южин с правом совещательного голоса. [859]

12 мая 1924 г. ЦИК СССР направил записку Президиумам ЦИК союзных республик, где сообщалось, что для работы конституционной комиссии крайне существенно иметь предложения от союзных республик. Далее перечислялось, что имеется в распоряжении комиссии: от РСФСР – проекты по уголовному и гражданскому праву, от Наркомата Труда СССР – проект основ о труде, от УССР – проекты основ уголовного и гражданского права и уголовного и гражданского процесса. [860]

Окончательное редактирование проектов основ, разработанных конституционной комиссией, было осуществлено Курским, Крыленко и Скрыпником.[861] Как уже отмечалось, работа конституционной комиссии была сопряжена с разногласиями, которые возникали как в подкомиссиях, так и в самой комиссии между представителями союзных республик и представителями Союза ССР. Представители союзных республик полагали, что Союз ССР имел право издавать только основы законодательства согласно ст. 1 Конституции СССР, а детальное правовое регулирование должно было, по их мнению, разрабатываться на уровне союзных республик. А представители Союза в комиссии наоборот старались расширить сферу общесоюзного законодательства и понимали основы законодательства как нормы, которые ограничивают законодательную деятельность республик.

Анализ стенограмм показывает, что конституционная комиссия, внимательно относилась к предложениям и мнениям представителей союзных республик. О том, что в конституционной комиссии старались соблюдать интересы союзных республик, например, свидетельствует служебная записка представителю УССР Н.А. Скрыпнику от 3 июля 1924

[859] См.: ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 16. Д. 5. Л. 152.
[860] См.: там же. Л. 205, 206, 209, 210.
[861] См.: там же. Л. 74.

г., в которой сообщалось, что ему на подпись направляются подлинники разработанных проектов, уже подписанные Курским, для внесения на рассмотрение Президиума ЦИК.[862]

6 июня 1924 г. Президиум ЦИК СССР заслушал ходатайство СНК Союза ССР о направлении за месяц до внесения на сессию ЦИК Союза ССР в СНК СССР для предварительного рассмотрения законов, которые будут разработаны конституционной комиссией. По этому вопросу было вынесено следующее постановление Президиума ЦИК СССР: «1. Ходатайство СНК Союза ССР принять к сведению. 2. Разрешение вопроса, затронутого в ходатайстве СНК Союза ССР отложить до внесения конституционной комиссией ЦИК Союза ССР законопроектов на рассмотрение Президиума ЦИК Союза ССР.3. Предложить конституционной комиссии ЦИК Союза ССР к следующему заседанию Президиума ЦИК СССР представить сведения из порученных ей III сессией ЦИК СССР I созыва проектов законов, считает она возможным закончить разработкой к ближайшей сессии ЦИК Союза ССР».[863] 13 июня состоялось еще одно заседание Президиума ЦИК СССР, на котором было заслушано сообщение председателя конституционной комиссии Курского о ходе работ комиссии. Заслушав Курского, Президиум ЦИК Союза ССР принял следующее постановление: «1. Конституционной комиссией ЦИК Союза ССР для внесения на II сессию ЦИК Союза ССР закончены разработкой проекты: 1) Основы судоустройства, 2) Основы судопроизводства, 3) Основы гражданского законодательства, 4) Основы уголовного законодательства, 5) О правах иностранцев – принять к сведению. 2. Окончательный срок для внесения вышеуказанных проектов на рассмотрение Президиума ЦИК Союза ССР назначить не позднее 1 июля 1924 г. 3. Проекты законов, разработанные конституционной комиссией передать в СНК Союза ССР на предварительное рассмотрение».[864] Таким образом, Президиум ЦИК СССР согласился передать разработанные конституционной комиссией проекты для предварительного рассмотрения в СНК СССР. Здесь стоит высказать предположение о том, что разногласия, которые существовали между союзными республиками и Союзом ССР, были одной из причин того, почему проекты были затребованы Совнаркомом СССР. К тому же СНК СССР располагал специальным аппаратом для разработки законопроектов, который уделял большое значение законодательной технике и правовой теории.

4 июля 1924 г. Президиум ЦИК Союза ССР принял по проектам, разработанным Конституционной комиссий Президиума ЦИК, окончательное решение:

---

[862] См.: там же Л. 192.
[863] Там же. Л. 276.
[864] Там же. Л. 75.

«1. Включить в повестку дня II сессии ЦИК Союза ССР проекты постановлений: А) Основы судоустройства Союза и союзных республик; Б) Основные начала уголовного законодательства Союза ССР; В) Основы уголовного судопроизводства; Г) Основные начала гражданского законодательства Союза ССР; Д) Основы гражданского судопроизводства; Е) О союзном гражданстве.

2. Снять с повестки дня II сессии ЦИК Союза ССР и перенести на повестку дня III сессии ЦИК Союза ССР проект постановления о правовом положении иностранцев на территории СССР.

3. Все разработанные конституционной комиссией ЦИК Союза ССР проекты внести на II сессию ЦИК Союза ССПР от имени конституционной комиссии ЦИК Союза ССР, обязав последнюю представить на утверждение Президиума ЦИК Союза ССР список докладчиков.

4. Проекты, выработанные конституционной комиссией ЦИК Союза ССР, передать на предварительное заключение СНК Союза ССР, каковое должно быть представлено в двухнедельный срок, после чего проекты вместе с заключением СНК должны быть разосланы секретариатом Президиума ЦИК Союза ССР всем членам ЦИК Союза ССР, ЦИК союзных республик и высшим органам власти Союза ССР».[865]

Конституционная комиссия разрабатывала проекты основ союзного законодательства на основе проектов, которые представляли союзные республики. Из материалов видно, что рабочие материалы представили лишь две союзные республики РСФСР и Украина. Таким образом, конституционная комиссия не создала ни одного проекта основ законодательства как говорится «с нуля». Она не располагала для этого достаточным количеством времени. Так, в общей сложности конституционная комиссия Президиума ЦИК проработала с 16 апреля по 2 июля 1924 г., т.е. менее трех месяцев.

Итак, в 1924-1926 годах Президиум в основном занимался тем, что утверждал постановления, уже принятые Совнаркомом Союза ССР. Утверждал, как правило, без изменений, а если им и вносились изменения, то они носили редакционный характер, а не касались существа вопросов. Вообще, в 1924-1926 годах Президиум, действуя в рамках Конституции, выполнял функции распорядительного органа, а также подготавливал вопросы и законопроекты для сессий ЦИК СССР.

---

[865] Там же. Л. 328.

С конца 1920-х годов сессии ЦИК СССР стали созываться реже, чем предусматривалось законом, поэтому активизировалась законодательная деятельность Президиума ЦИК СССР и СНК СССР. Как писал К.Г. Федоров: «Наибольшая законодательная активность Президиума относится ко второй половине 1920-х годов. В последующем она падает, так как возросло число совместных постановлений, издаваемых СНК СССР и ЦК ВКП(б), что свидетельствует о возрастании руководящей роли партии».[866] Эта точка зрения подтверждается архивными документами. Материалы показывают, что законодательная активность Президиума усиливается в 1927-1928 годах. С 1927 года в СССР начался реконструктивный период, и участие Президиума ЦИК в законотворческой деятельности возрастает, что видно из протоколов его заседаний. Важно отметить, что с 1927 года в деятельности Президиума ЦИК СССР повышается роль фракции большевиков. Из протоколов фракции Президиума ЦИК СССР видно, что важнейшие вопросы сначала обсуждались на фракции большевиков, а затем вносились на обсуждение и утверждение Президиума. Например, 28 января 1927 года фракция заседала в составе: Калинин М.И. (председатель), Андреев А.А., Атабаев К.С., Гринько Г.Ф., Енукидзе А.С., Иванов В.В., Киселев А.С., Курский Д.С., Кутузов И.И., Пахомов Н.И., Смидович П.Г., Толоконцев А.Ф., Цюрупа А.Д.,Чалов М.Ф., Элиава Ш.З.. Присутствовали также председатель Верховного суда СССР Винокуров А.Н., прокурор Верховного суда СССР Красиков П. А., представитель УССР Петровский Д.И., представитель БССР Пострейтер П.Б., представитель СНК СССР Леплевский Г.М. На этом заседании был утвержден порядок дня IV съезда Советов Союза ССР.

28 января фракция Президиума обсудила и приняла ряд важных решений, а 4 февраля 1927 года состоялось заседание Президиума ЦИК СССР. Президиум ЦИК утвердил вопросы, которые за несколько дней до этого утверждала фракция ВКП(б). Так, были утверждены порядок дня IV съезда Советов СССР, а также назначены докладчики по пунктам повестки съезда. Порядок дня был утвержден в следующем виде. «1.Отчет правительства Союза ССР. 2. О состоянии и перспективах развития промышленности Союза ССР. 3.Основные задачи сельского хозяйства в связи с общим развитием народного хозяйства и индустриализацией страны. 4. Оборона страны и состояние Рабоче-крестьянской Красной армии. 5. Конституционные вопросы. 6. Образование ЦИК Союза ССР».[867] Под пунктом «Конституционные вопросы» в повестку было включено обсуждение изменений в статьях

[866] Федоров К.Г. Организация и деятельность ЦИК Союза ССР (1922-1936 г. г.) Ростов на Дону, 1968. Автореф. дисс. … д-ра ист. наук. Ростов-на-Дону. 1968. С. 25-26.
[867]ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 13. Д.6. Л. 22.

3, 9, 10, 20, 31 и 32 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик по докладу Н.В. Крыленко и Положение о государственных преступлениях по докладу П.А. Красикова.

Помимо вопросов, которые предварительно рассматривались на фракции и затем утверждались на заседании Президиума ЦИК СССР, Президиум ЦИК СССР 4 февраля 1927 года рассмотрел ходатайство ЦИК УССР об отмене постановлений ЦИК и СНК Союза ССР «О введении в действие постановлений о товарных знаках» от 18 февраля 1926 года и о замене постановления «О товарных знаках» постановлением ЦИК и СНК СССР «Об основных положениях законодательства о товарных знаках». Ходатайство ЦИК Украины было Президиумом ЦИК СССР отклонено, а Союзный Совнарком получил задание разработать проект постановления, регламентирующего регистрацию товарных знаков мелких кустарей и мелких производств, выпускающих продукцию местного значения и внести его на утверждение Президиума ЦИК СССР. То есть повестки заседаний фракции Президиума ЦИК от 28 января 1927 года и заседания Президиума ЦИК от 4 февраля совпадали не полностью.

Любопытным моментом при анализе протокола фракции от 28 января 1927 года и протокола Президиума от 4 февраля 1927 года является то, что списки участников обоих заседаний в основном совпадают. Лишь четыре новых фамилии появились в протоколе заседания Президиума 4 февраля по сравнению с заседанием фракции 28 января: Догадов А.И., Кульбешеров Б., Лукашин С.Л., Тер-Габриэлян С.М. Среди этих четырех кто-то возможно был беспартийным и не мог участвовать в работе фракции. Однако остальные 15 человек, участвовавших в работ Президиума 4 февраля, были одновременно членами фракции ВКП(б) Президиума, то есть их было подавляющее большинство. Можно даже сказать, что члены Президиума ЦИК СССР практически все были членами фракции ВКП(б). Отсюда можно предположить, что предварительное обсуждение вопросов на фракции представлял собой особый порядок рассмотрения вопросов, где участники заседания фракции позиционировали себя в качестве членов партии, а не только как членов Президиума ЦИК СССР. Вероятно, данный порядок был призван повысить чувство ответственности членов Президиума ЦИК. Кроме того, к ним могли быть применены меры партийного воздействия, особенно, если решались сложные вопросы государственного строительства и общественного развития. Также немаловажно, что отсутствие беспартийных позволяло членам Президиума ЦИК – большевикам более открыто и остро обсудить те или иные вопросы.

То, что фракция Президиума ЦИК была руководящей структурой Президиума видно из нижеследующих примеров. На заседании фракции Президиума ЦИК СССР от 1 марта 1927 года были рассмотрены следующие конституционные вопросы. Вопрос об установлении двухгодичного срока созыва съездов Советов было решено внести в комиссию по руководству съездом для проведения через фракцию съезда. На том же заседании был утвержден состав этой комиссии, куда вошли: Калинин М.И., Рыков А.И., Сталин И.В., Молотов В.М., Угланов Н.А., Петровский Г.И., Чубарь В.Я., Орджоникидзе Г.К., Киров С.М., Червяков А.Г., Смирнов А.П., Томский М.П., Куйбышев В.В., Киселев А.С., Енукидзе А.С., Ворошилов К.Е., Цюрупа А.Д., Айтаков Г., Зеленский И.А., Бухарин Н.И., Рудзутак Я.Э., Андреев А.А.

Было признано необходимым поставить на обсуждение ближайшей сессии ЦИК СССР вопросы: «а) о единстве партийного и советского централизованного руководства выборами в Советы; б) об установлении единых норм представительства для различных категорий сельского населения в сельсоветы и для городского населения в горсоветы; в) о праве избирателей досрочно отзыва членов советов, неудовлетворительно работающих или не отчитывающихся перед своими избирателями».[868]

30 марта 1927 года фракция рассмотрела проект Конституции Белорусской ССР. Для предварительного обсуждения проекта была создана комиссия в составе: председателя Енукидзе, членов Винокурова, Курского, Красикова и одного представителя от Белорусского правительства. По этому вопросу принято постановление следующего содержания: «Придавая важнейшее значение принятию конституции БССР, рекомендовать Президиуму ЦИК БССР внести на предстоящий съезд Советов БССР предложение о снятии с порядка дня его проекта Конституции БССР для передачи на обсуждение широких трудящихся масс и внесения на предварительное рассмотрение ближайшей сессии ЦИК БССР с последующим утверждением съездом Советов БССР».[869]

Обратим внимание, что в тот же день 30 марта 1927 года состоялось заседание Президиума ЦИК СССР, в повестке дня которого стояло обсуждение проектов нормативно-правовых актов. На этом заседании присутствовали: Калинин – председатель, члены Президиума - Енукидзе, Курский, Кутузов, Кульбешеров, Пахомов, Тер-Габриэлян, Чалов. На рассмотрение ЦИК СССР Президиум после обсуждения направил проект постановления об

[868] Там же. Л. 23.
[869] Там же. Л. 26.

утверждении отчета об исполнении единого государственного бюджета Союза за 1924-1925 г. г. Причем данное постановление было дополнено новой статьей следующего содержания: «Обязать НКФ Союза ССР в отчете представить: 1) список государственных торговых и кооперативных организаций, за которыми числились ссуды государства; 2) подробную справку о капиталах вложенных государством в организации по внешней торговле».[870]

Сопоставление протоколов Президиума ЦИК и его фракции ВКП(б) дает основание утверждать, что фракция собиралась по мере необходимости, фракция не дублировала работу Президиума, а обсуждала и принимала решения по вопросам наиболее важным, например, организационным вопросам сессий ЦИК или съездов Советов, или спорным вопросам.

13 июля 1927 года на фракции ВКП(б) Президиума ЦИК СССР рассматривался вопрос о резолюциях, принимаемых Президиумом Совета Национальностей. Фракция решила, что «резолюции и постановления, принимаемые Президиумом Совета Национальностей, исходят от имени Президиума Совета Национальностей и на утверждение Президиума ЦИК Союза в целом не вносятся. В случае, если Президиум Совета Национальностей считает необходимым тому или иному своему постановлению придать законодательных характер, он входит в Президиум ЦИК Союза с соответствующим законопроектом».[871] Таким образом, было признано, что Президиум ЦИК СССР обладает законодательными полномочиями, а Президиум Совета Национальностей – нет. Такое решение вполне логично, однако обращает на себя внимание, что оно было принято на уровне фракции Президиума, а не самим Президиумом. Данный пример показывает, фракция ВКП(б) Президиума ЦИК СССР обладала реальной властью в системе высших советских органов.

О том, что фракция большевиков Президиума ЦИК СССР руководила сессиями ЦИК СССР, свидетельствует протокол № 22 от 11 апреля 1928 года. Из него видно, что фракция решила ряд важных вопросов. Был утвержден порядок дня III сессии ЦИК СССР IV созыва. Предложенный порядок дня был на заседании фракции дополнен пунктом о проекте о землепользовании и землеустройстве по докладу В.П. Милютина. По этому вопросу постановили: «По обсуждении доклада на сессии, проект общих начал землепользования и землеустройства передать через центральные исполнительные комитеты союзных

[870] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 13.Д.6. Л. 49.
[871] Там же. Л. 50.

республик, на широкое предварительное обсуждение трудящихся масс с последующим внесением его на утверждение следующей сессии ЦИК Союза ССР».[872]

На фракции также обсуждался вопрос о порядке заслушания докладов по вопросам порядка дня сессии и проведении по ним прений. По этому вопросу было принято следующее решение:

«1. Все доклады по всем вопросам порядка дня сессии заслушивать на совместных заседаниях Союзного Совета и Совета Национальностей.

Прения по всем докладам перенести на раздельные заседания Союзного Совета и Совета Национальностей».[873]

Кроме того, фракция решила создать комиссию по докладу о сельскохозяйственном налоге, а по проекту о землепользовании и землеустройстве вопрос об образовании комиссии должен был быть решен в зависимости от хода обсуждения на сессии ЦИК СССР.

О руководящей роли фракции Президиума ЦИК СССР свидетельствует такая деталь: председатель СНК СССР А.И. Рыков подписал проект общих начал о землепользовании и землеустройстве 12 апреля 1928 года и в тот же день Союзный Совнарком направил этот документ на утверждение Президиума ЦИК СССР.[874] Но как уже было отмечено 11 апреля 1928 года порядок дальнейшего обсуждения этого проекта был установлен на фракции ВКП(б), т.е. получается, что фракция приняла решение по вопросу еще до получения самого проекта, так как вопрос носил принципиальный характер. В дальнейшем прохождение этого законопроекта также контролировалось фракцией большевиков Президиума. 3 декабря 1928 года фракция ВКП(б) Президиума ЦИК СССР собралась специально и решила «по заслушании доклада об общих началах землепользования и землеустройства Союза ССР до открытия прений обсудить этот вопрос на закрытом заседании фракции ЦИК СССР, а затем на заседании фракции в присутствии беспартийных членов ЦИК Союза ССР».[875]

15 декабря 1928 года фракция по указанному вопросу собиралась еще раз и дополнила примечание к ст. 38 Общих начал землепользования и землеустройства новым пунктом следующего содержания: «Отступление от отдельных статей настоящих Общих начал допускается в исключительных случаях с разрешения ЦИК Союза ССР по ходатайству правительств союзных республик».[876]

---

[872] Там же. Л. 102.
[873] Там же. Л. 102.
[874] См.: ГАРФ. Ф. 5446, Оп. 1а. Д. 25. Л. 270.
[875] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 13. Д.6. Л. 144.
[876] Там же. Л. 186.

Итак, годах работу Президиума ЦИК, ЦИК СССР и съездов Советов организовывала фракция большевиков Президиума ЦИК СССР. Причем фракция принимала решения по принципиальным вопросам. Данное обстоятельство, безусловно, свидетельствует о руководящей роли партии большевиков в высших советских органах. Из протоколов видно, что фракция действовала в тесной связи с органами партии – Оргбюро и Политбюро ЦК ВКП(б), т.е. фракция ВКП(б) Президиума ЦИК СССР обеспечивала связь между Президиумом и высшими партийными органами.

В качестве еще одной особенности в деятельности Президиума в 1927-1928 годы можно назвать повышение роли Президиума в законодательном процессе по сравнению с первыми годами существования высших органов власти СССР. Если в 1923-1926 годах, как видно из протоколов, Президиум ЦИК Союза СССР в основном утверждал проекты нормативно-правовых актов, направленных из Союзного Совнаркома, и готовил проекты для утверждения в ЦИК СССР, то в 1927-1928 годах Президиум часто вносил в представленные проекты изменения и дополнения. Чтобы подтвердить данный тезис, приведем ряд примеров из работы Президиума. 9 марта 1927 года Президиум ЦИК Союза ССР на очередном заседании под председательством Калинина рассмотрел следующие проекты постановлений ЦИК и СНК СССР, внесенные союзным Совнаркомом: а) об упрощенном порядке приобретения союзного гражданства и о порядке выхода из союзного гражданства; б) об утверждении постановления об упрощенном порядке приобретения союзного гражданства и о порядке выхода из союзного гражданства; в) об изменении ст. 5 положения о союзном гражданстве. По указанным проектам было принято постановление: «1. Признать, что представленные СНК Союза ССР проекты постановлений не охватывают всех случаев об упрошенном порядке принятия в гражданство, предусмотренных Положением о союзном гражданстве, и не устанавливают достаточно разработанного порядка упрошенного приема в союзное гражданство. 2. Поручить комиссии в составе: председатель – Иванов А.В., члены – Курский Д.И., Пахомов Н.И., Карахан Л.М., Красиков П.А., Крыленко Н.В., Ягода Г.Г., Леплевский Г.М., Игнатьев В.И. - разработать проект постановления ЦИК и СНК Союза ССР об упрощенном порядке приобретения союзного гражданства, устранив отмеченные в п.1 настоящего постановления недочеты. 3. Предложить той же комиссии: рассмотреть представленный СНК Союза ССР проект постановления о порядке выхода из союзного гражданства в качестве самостоятельного проекта постановления, введя в него

право Президиума ЦИК Союза ССР на рассмотрение в кассационном порядке постановлений ЦИК союзных республик о выходе из союзного гражданства».[877]

23 марта 1927 года Президиум, заседая в составе: председатель – Енукидзе, члены ЦИК – Гринько Г.Ф., Иванов А.В., Кульбешеров Б., Курский Д.И., Кутузов И.И., Пахомов П.И., Тер-Габриэлян, Толоконцев, Смирнов А.П., Цюрупа А.Д., Чалов М.Ф., - рассмотрел протокольное постановление совместного заседания комиссий Союзного Совета и Совета Национальностей ЦИК Союза ССР о дополнении положения о государственных преступлениях статьей, предусматривающей ответственность за нарушение национальных завоеваний пролетарской революции, суверенитета Союза ССР, союзных республик и прав союзных республик и областей и принял следующее решение: «Имея ввиду, что случаи отдельных нарушений в достаточной степени ограждаются действующими статьями Уголовных кодексов союзных республик, а также Положением о государственных преступлениях, - признать нецелесообразным дополнение указанного выше Положения особой статьей, предусматривающей ответственность за нарушение национальных завоеваний пролетарской революции».[878] Президиум поручил СНК СССР пересмотреть представленный им проект «О социальном страховании учеников, работающих у кустарей и ремесленников, в промысловых кооперативных товариществах и трудовых артелях», приняв во внимание состоявшийся обмен мнений.

18 мая 1927 года СНК СССР представил на рассмотрение Президиума ЦИК СССР проект постановления ЦИК и СНК Союза ССР «Об утверждении Положения о бюджетных правах Союза и союзных республик». Однако, ввиду того, что члены Президиума ЦИК Союза ССР не успели ознакомиться с содержанием проекта Положения, было решено «разослать таковой всем членам Президиума ЦИК СССР и в случае, если в трехдневный срок с их стороны не поступит принципиальных возражений, считать его утвержденным Президиумом ЦИК СССР и дать Калинину на подпись».[879]

Ряд важных законодательных актов был рассмотрен и утвержден на заседании Президиума ЦИК Союза ССР 15 июня 1927 года. На этом заседании присутствовали следующие члены Президиума: А.С. Киселев, Н.И. Пахомов, П.Г. Смидович, А.П. Смирнов. Председательствовал М.И. Калинин. Таким образом, состав президиума был далеко не полным.

---

[877]ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 13. Д.6. Л. 36.
[878] Там же. Л. 46.
[879] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 13. Д.6. Л. 100.

Можно даже сказать, что кворум отсутствовал, так как согласно Конституции СССР 1924 года в состав Президиума входило 27 членов.

Однако присутствовало большое количество представителей заинтересованных ведомств: прокурор Верховного суда Союза ССР – П.А. Красиков, заместитель прокурора Верховного суда – С.И. Кавтарадзе, заместитель прокурора Верховного суда – Р.П. Катаньян, председатель военной коллегии Верховного суда СССР – В.В. Ульрих, от секретариата Президиума ВЦИК – Г.К. Клингер, от украинского представительства – Д.И. Петровский, от белорусского представительства – Ф.А. Бровкович, от туркменского представительства – Л.Е. Мостман, от СНК Союза ССР – В.П. Антонов – Саратовский, от наркомата военно-морских дел СССР - С.С. Каменев, В.Н. Павлов-Русинов и А.М. Вольпе, от наркомата иностранных дел Союза ССР – А.В. Сабанин, от ОГПУ – В.Д. Фельдман и Г. Г. Пермикин, от НКФ СССР – С.Л. Гольдберг, от Госбанка СССР – С.К. Гейзел-Бонал, В.В. Крылов и Я.Е. Абрамович, от наркомата здравоохранения СССР – Н.А. Семашко, З.П. Соловьев и А.Н. Замятин.

На этом заседании были утверждены проекты следующих постановлений ЦИК и СНК СССР: постановление о принципах построения кредитной системы, положения о мерах содействия строительству рабочих жилищ, положения о порядке прекращения кооперативных организаций при их ликвидации, соединении и разделении, положения об охране государственных границ Союза ССР, а также проект о дополнении к постановлению ЦИК Союза ССР от 21 мая 1925 года о порядке заключения и ратификации международных договоров Союза ССР.[880]

Кроме указанных выше постановлений Президиум ЦИК на заседании от 15 июня 1927 года рассмотрел вопрос о несогласованности с Конституцией Союза ССР приказа РВС Союза ССР № 578 от 24 сентября 1926 года о реорганизации военных трибуналов. Данный вопрос был внесен Верховным судом СССР. Президиум принял следующее решение: «Постановление XIII пленума Верховного суда Союза ССР утвердить в части п. «б», т.е. признать целесообразным издание приказов о реорганизации военных трибуналов, а также о ликвидации действующих военных трибуналов за совместными подписями председателей РВС Союза ССР и военной коллегии Верховного суда Союза ССР».[881]

---

[880] См.: ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 13. Д. 6 (3). Л. 133, 135.
[881] Там же. Л. 149.

29 июня 1927 года Президиум ЦИК Союза ССР утвердил Положение о государственных промышленных трестах. На заседании Президиума тогда присутствовали: А.С. Енукидзе – председатель, С.А. Агамалы-Оглы, А. Исмаилов, А.С. Киселев, Б. Кульбешеров, Х.М. Кумаев, Г.Н. Мельничанский, Н.И. Пахомов, Я.Э. Рудзутак, А.П. Смирнов, П.Г. Смидович, С.М. Тер-Габриэлян. СНК представлял Антонов-Саратовский. Таким образом, на заседании были только 12 членов Президиума из 27.

При утверждении Положения о трестах было внесено одно изменение в ст. 25. Статья была принята в следующей редакции: «Взаимоотношения между правлением треста и директором, а также право последнего по управлению предприятием определяются в особом Положении об управлении данным предприятием, вырабатываемым с участием директора на основе типового Положения, и утверждаемом правлением треста».[882]

Важные акты были рассмотрены и приняты Президиумом ЦИК 13 июля 1927 года. В тот день Президиум заседал под председательством Калинина, присутствовали следующие члены: Голодед, Енукидзе, Кульбешеров, Мельничанский, Пахомов, Рудзутак, Смидович, Смирнов, Тер-Габриэлян, Толоконцев, т.е. присутствовало 11 человек. Были внесены изменения в Положение о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР. Проект был внесен Совнаркомом СССР. Ст. 45 была сформулирована в новой редакции: «Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР образует Президиум Центрального Исполнительного комитета Союза ССР в количестве 27 членов, в число которых входят в полном составе члены Президиумов Союзного Совета и Совета Национальностей, избирает из состава членов Президиума ЦИК председателей по числу союзных республик и секретаря ЦИК и образует согласно статьи 37 Конституции Союза ССР, Совет Народных Комиссаров Союза ССР в составе председателя Совета Народных Комиссаров, его заместителей и народных комиссаров Союза ССР». Кроме того, Положение о ЦИК СССР было дополнено новой статьей 53-1 следующего содержания: «Предложения союзных республик и ведомств Союза ССР о пересмотре постановлений Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и его Президиума не принимаются к рассмотрению ранее 6 месячного срока со дня принятия постановления. Исключения допускаются не иначе как с разрешения Президиума ЦИК СССР».[883]

4 января 1928 года Президиум обсудил проект положения о товарных биржах и фондовых биржах и фондовых отделах при товарных биржах, внесенный СНК СССР. Положе-

[882] Там же. Л. 155 об.
[883] Там же. Л. 183.

ние о товарных биржах от 2 октября 1925 года было отменено, а СНК Союза ССР было поручено разработанный и внесенный им на утверждение Президиума ЦИК СССР проект нового Положения издать в недельный срок от своего имени.[884] Данный пример свидетельствует, что в изучаемый период практиковалось делегированное законодательство. То есть, СНК мог издавать законы по поручению Президиума ЦИК СССР.

Важным направлением в деятельности Президиума в сфере законодательства в конце 1920-х годов было приведение законодательства союзных республик в соответствие с общесоюзным законодательством.

25 августа 1928 года ЦИК РСФСР, БССР и УзбССР был направлен документ следующего содержания: «Постановлением ЦИК и СНК Союза ССР от 29 июня 1927 года было предложено внести соответствующие изменения в республиканские законодательства и издать перечни отменяемых узаконений. Это поручение ЦИК союзных республик до сего времени не выполнено. Секретариат Президиума ЦИК Союза ССР просит прислать уведомление о положении дел в настоящее время. Сведения необходимы для доклада секретарю ЦИК СССР».[885]

Рассмотрим еще одно дело под названием «О несогласованности статьи 55 УК РСФСР с общесоюзным законодательством», начатое 27 августа 1927 года. Заместитель председателя Верховного суда СССР Васильев-Южин направил в Президиум ЦИК СССР ходатайство, в котором указывал, что «статья 55 УК РСФСР в новой редакции, принятой ВЦИК и СНК РСФСР в связи с изменениями Основных начал уголовного законодательства Союза ССР III сессией ЦИК СССР III созыва не соответствует ст. 10-1 Основных начал уголовного законодательства в следующем отношении: пункт «б» статьи 55 УК РСФСР объявляет не судившимися всех тех из условно-осужденных, которые не совершили нового не менее тяжкого преступления в течение назначенного им судом испытательного срока; пункт «в» указанной статьи ставит то же условие, т.е. не совершение нового не менее тяжкого преступления в течение 3 или 6 лет после отбытия меры социальной защиты для признания не судившимися лиц, приговоренных к лишению свободы соответственно до 6 месяцев и не свыше 3 лет.

Ст. 10-1 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик признает несудимость тех лиц при не совершении ими в те же сроки, какого бы то ни было преступления».[886]

---

[884]ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 13. Д. 8. Л. 15.
[885]ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 17. Д. 318.Л. 220.
[886] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 20. Д. 293. Л. 1.

Васильев-Южин считал, что в данном случае нарушены статьи 3 и 19 Конституции СССР, так как установление основ было отнесено к компетенции Союза. По этому вопросу Президиум ЦИК запросил заключение Пленума Верховного суда СССР, который 4 октября 1927 года признал пункты «б» и «в» статьи 55 УК РСФСР, противоречащими Основным началам уголовного законодательства Союза ССР.

26 октября 1927 года Президиум ЦИК СССР предложил Президиуму Всероссийского ЦИК привести ст. 55 в соответствие с общесоюзным законодательством, а в случае необходимости сохранения ст. 55 войти в Президиум ЦИК СССР с представлением об изменении ст. 10 – 1 Основ уголовного законодательства Союза ССР.

30 января Президиум Всероссийского ЦИК признал необходимым сохранение действующей статьи 55 УК РСФСР и ходатайствовал перед Президиумом ЦИК СССР об изменении статьи 10-1 Основ. 25 февраля секретарит Президиума ЦИК СССР передал вопрос в комиссию по рассмотрению уголовных кодексов с точки зрения их соответствия Основным началам уголовного законодательства.

Данное дело было окончено в мае 1929 года, ст. 55 УК РСФСР была сохранена в редакции ВЦИК. То есть в рассмотренном случае мнение РСФСР было учтено, более строгая норма союзного закона была отмена, а более мягкая норма уголовного закона РСФСР осталась в силе. Таким образом, получается, что закон союзной республики, так и не был приведен в соответствие с общесоюзным законодательством.

Приведем еще один пример, посвященный вопросу о соответствии законодательства республик общесоюзному в связи с принятием Положения об акционерных обществах СССР 17 августа 1927 года.[887] Проблема возникла с УССР. В ГК УССР в ст. 366-88 устанавливалось, что «уставный капитал акционерного общества может быть менее 100 тысяч рублей». В то время как согласно ст. 63 Положения об акционерных обществах СССР «уставный капитал государственного акционерного общества не должен быть менее 100.000 рублей».

Постановлением Президиума ЦИК СССР от 19 сентября УССР было предложено согласовать свое республиканское законодательство со ст. 63 союзного закона. УССР, не согласившись с нормой союзного закона, оставила формулировку ст. 366-88 ГК Украины в силе. В объяснительной записке председателя ВУЦИК Д.И. Петровского утверждалось, что «правительство УССР имело право допустить в своем постановлении такое отступление. Ст.

[887] СЗ СССР. 1927. № 49. Ст. 499.

4 постановления ЦИК и СНК СССР от 17 августа 1927 года установила, что правила, имеющиеся в законодательных актах союзных республик и предоставляющие отдельным категориям акционерных обществ право иметь уставный капитал менее 100.000 рублей сохраняет силу и после издания союзного закона. Между тем в пределах УССР в тот момент действовало постановление ВУЦИК и СНК УССР от 24 февраля 1926 года, где акционерные общества с государственным участием могут быть учреждены с уставным капиталом менее 100.000 рублей. Таким образом, правительство УССР имело право сохранить в законодательстве УССР правило».[888] Поэтому УССР полагала, что ст. 366-88 ГК УССР изменению не подлежала, а также просила отменить пункт 2 постановления Президиума ЦИК СССР 19 сентября 1928 года и признать, что постановление ЦИК и СНК Союза от 17 августа 1927 года выполнено правительством УССР. Как следует из материалов дела, Президиум ЦИК СССР не согласился с доводами Украины. 17 апреля 1929 года постановлением ВУЦИК и СНК УССР ст. 366-88 ГК УССР была приведена в соответствие со ст. 63 союзного закона.

Одним из способов утверждения проектов Совнаркома, который практиковался Президиумом, было проведение опроса его членов, т.е. не всегда Президиум утверждал тот или иной проект на заседании. Например, опросом членов Президиума ЦИК СССР от 2 апреля 1927 года был утвержден такой важный нормативно-правовой акт как Положение о едином сельскохозяйственном налоге на 1927-1928 год. Любопытно, что в специальной литературе часто утверждается, что данный закон был утвержден ЦИК и СНК. На самом деле он был утвержден СНК и Президиумом ЦИК СССР, да и то в порядке опроса его членов, т. е. они специально не собирались для обсуждения этого закона. Положение об ЕСХН на 1927-1928 год содержало ряд нововведений по сравнению с Положением об ЕСХН на 1926-1927 год. Были увеличены льготы колхозам и бедняцким хозяйствам, льготы хозяйствам по техническим культурам и животноводству. Внесены изменения в порядок освобождения по необлагаемому минимуму. С этого момента необлагаемый минимум определялся не по доходу на едока, а по доходу на хозяйство.

Итак, Президиум ЦИК СССР в 1920-е годы играл значительную роль в законодательной деятельности. Если судить по материалам архива особенно активно Президиум работал в сфере законодательства в 1927-1928 годах.

Завершая на этом рассмотрение законодательной деятельности Президиума ЦИК СССР в период новой экономической политики заметим, что в литературе роль в законо-

[888] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 20. Д. 293. Л. 312.

творчестве Президиума недооценивается. Так, например, Е.П. Малышева, изучавшая проблему легитимности советского законодательства в период нэпа, пишет, что «симптоматика «военного коммунизма» проявилась в сохранении законодательного приоритета СНК СССР. Несмотря на формальное ограничение его полномочий в этой области по Конституции СССР 1924 года со стороны ЦИК СССР, в годы нэпа можно отметить фактическое сосредоточение всей законодательной деятельности в СНК СССР».[889] С такой точкой зрения трудно согласиться после изучения деятельности Президиума ЦИК СССР. Тем более по вопросу о легитимации законодательства, поскольку Президиум занимался именно легитимацией. Еще раз подчеркнем, что роль Президиума в законодательной деятельности в 1920-е годы была очень значительной, практически все нормативно-правовые акты, разрабатывавшиеся и принимавшиеся СНК СССР, утверждались в Президиуме ЦИК СССР, а нередко последний вносил в них изменения и дополнения. Президиум мог принять решение о том, чтобы Совнарком издал тот или иной акт от своего имени, т.е., получается, что СНК мог самостоятельно издавать законы, только получив на это согласие Президиума.

Вообще, вышеприведенные сведения показывают, что в 1920-е годы существовал установленный порядок законодательного процесса: СНК СССР готовил законопроекты, принимал их и затем направлял на окончательное утверждение в Президиум ЦИК СССР. Причем Президиум вносил в представленные проекты изменения и дополнения, действовал как полноправный участник законодательного процесса.

Анализ законодательной работы Президиума ЦИК СССР позволяет утверждать, что порядок законодательного процесса, который сложился на практике, в основном соответствовал установлениям Конституции СССР 1924 года. За исключением того, что руководящую роль в деятельности Президиума ЦИК в 1927-1928 годах стала играть фракция ВКП(б) Президиума, которая в случае необходимости обсуждала некоторые важные вопросы в отсутствие беспартийных членов Президиума. Здесь стоит подчеркнуть, что фракция обсуждала только важнейшие, а не все вопросы, поступавшие на рассмотрение Президиума ЦИК СССР.

---

[889] Малышева Е.П. Нэп и вопросы легитимности советского законодательства // НЭП: экономические, политические и социокультурные аспекты. М., 2006. С. 267.

5.2. Законодательная деятельность Совета Народных Комиссаров в 1920-е годы

5.2.1. Законодательная деятельность Совета Народных Комиссаров СССР в 1923-1926 годах

По Конституции СССР 1924 года Совет Народных Комиссаров СССР являлся исполнительным и распорядительным органом Центрального Исполнительного Комитета СССР. То есть, Совнарком законодательным органом власти в Основном законе не назывался. Но согласно ст. 38 Конституции СНК СССР мог издавать декреты и постановления, обязательные для исполнения на всей территории Союза. Кроме того, по ст. 39 СНК Союза СССР мог рассматривать декреты и постановления, вносимые как отдельными народными комиссариатами СССР, так и центральными исполнительными комитетами союзных республик и их президиумами.

17 июня 1923 года Совет Народных Комиссаров СССР собрался на свое первое заседание. Председательствовал Л.Б. Каменев, являвшийся тогда первым заместителем В.И. Ленина. Присутствовали Гойхбарг, Аванесов, Тихомиров, Бернштейн, Склянский, Куйбышев, Чичерин, Пятаков, Горбунов, Вайнштейн, Свидерский, Красин, Литвинов, Халатов, Довгалевский, Брюханов, Шмидт, Попов. Управляющим делами СНК СССР был назначен Н. Горбунов.

СНК СССР на первом же заседании принял целый ряд важных организационных решений. Так, был образован Совет Труда и Обороны СССР в составе Каменева, Рыкова, Цюрупа, Сокольникова, Дзержинского, Кржижановского, Троцкого, Пятакова (в качестве заместителя Рыкова) под председательством Ленина. Был рассмотрен проект Положения СНК и СТО СССР и комиссии в составе Сокольникова, Пятакова Красина, Курского, Куйбышева, Горбунова и Брюханова было поручено рассмотреть переданный из ЦИК СССР на рассмотрение СНК СССР проект Положения о СНК и СТО СССР и внести свои поправки и дополнения к нему.[890] В этот же день СНК СССР принял решение об образовании Госпла-

[890] См.: ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д.1. Л. 189 об.

на СССР на основании постановления ЦИК Союза от 13 июня 1923 года, а комиссии в составе Гойхбарга, Курского, Кржижановского было поручено разработать и внести в недельный срок на рассмотрение Союзного Совнаркома проект Положения о Госплане. Весьма примечательным было образование при СНК СССР Комиссии законодательных предположений (далее КЗП), Положение о которой было поручено разработать Гойхбаргу, Курскому и Аванесову в недельный срок. Кроме того, были образованы Административно-финансовая комиссии при СНК СССР, Центральное статистическое управление, Главный концессионный комитет при СНК СССР, Комвнуторг при СТО СССР и Высшая арбитражная комиссия при СТО СССР.

Помимо вышеназванных вопросов Союзный Совнарком в первый день своей работы рассмотрел вопрос о порядке прохождения через союзные высшие органы вопросов наркоматов.[891] Также было принято решение о направлении на утверждение Президиума ЦИК СССР постановлений[892], принятых СНК РСФСР, который до начала работы СНК СССР исполнял обязанности общесоюзного Совнаркома.

24 июня 1923 года состоялось второе заседание Совнаркома СССР, на котором было рассмотрено и одобрено Положение о СНК и СТО СССР. Куйбышеву было поручено возбудить перед ближайшим съездом Советов вопрос об ответственности СНК перед съездом Советов, а также в двухнедельный срок разработать и представить проект постановления о лицах, имеющих право присутствовать на заседаниях СНК, помимо тех, которые были указаны в Положении об СНК и СТО СССР. Также на втором заседании Совнарком СССР рассмотрел проекты: проект Положения о наркоматах, проект Положения о Госплане, проект постановления о порядке опубликования законов и вопрос о проведении единого сельскохозяйственного налога. В конце второго заседания был установлен порядок заседаний СНК и СТО СССР. СНК должен был собираться по вторникам в шесть часов вечера, а СТО по пятницам в 12 часов дня.[893]

7 августа 1923 года СНК СССР рассмотрел проект Положения о Совете Труда и Обороны и внес в него ряд поправок. Окончательная редакция проекта была поручена Курскому и Аванесову, которым дали для этой работы два дня. Им было поручено представить

---

[891] См: там же. Л. 190 об.

[892] СНК РСФСР 10 июня 1923 года принял: постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об едином сельскохозяйственном налоге», декрет «О государственных промышленных предприятиях, действующих на началах коммерческого расчета (трестах), находящихся в управлении местных органов», постановление «Об изменении размеров обложения подоходно-имущественным налогом».

[893] См.: ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д.1. Л. 165, 165 об.

проект на подпись заместителя председателя СНК. На этом же заседании была образована комиссия в составе Смольянинова, Аванесова и Гойхбарга для подготовки проектов постановлений СНК о порядке рассмотрения вопросов СНК и СТО, внесения их на повестку, допущения на заседания СНК и СТО докладчиков. Причем было принято решение, что после окончания недельного срока работы комиссия должна разработанные проекты разослать всем членам СНК и СТО, и в случае, если с их стороны не поступит поправок и дополнений в Секретариат СНК заместитель председателя Совнаркома Рыков должен был эти документы подписать.

14 августа 1923 года СНК постановил направить проект Положения о порядке прохождения через союзные учреждения вопросов, входящих в компетенцию наркоматов, не входящих в состав СНК на рассмотрение Совнаркомов РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР с просьбой прислать в недельный срок с момента получения материала свои заключения. Тот факт, что СНК СССР обращался к союзным республикам, говорит о том, что Совнарком Союза привлекал их к участию в законодательной работе, т.е. действовал на основе принципа федерализма, закрепленного в Конституции СССР 1924 года.

К 21 августа 1923 г. комиссия Смольянинова подготовила проект Положения о Комиссии законодательных предположений, о чем доложил Курский. Проект был одобрен в основном с поправками и дополнениями. Например, СНК внес поправку к пункту 7, в котором вместо слов «заинтересованных общесоюзных и объединенных наркоматов, а также представителей совещаний необъединенных наркоматов» была принята формулировка: «к слушанию дела комиссия вызывает для устных объяснений, с правом совещательного голоса представителей объединенных наркоматов, а также союзных республик и заинтересованных учреждений Союза».[894] Таким образом, круг лиц с совещательным голосом был расширен за счет представителей союзных республик и заинтересованных учреждений. Кроме того, СНК указал, что необходимо привлечь в законодательную комиссию несколько членов с юридическим образованием. В тот день СНК утвердил Положение о Госплане, было решено создавать этот орган при СТО, а не при СНК, как планировалось ранее.

23 октября СНК рассмотрел вопрос о введении в состав КЗП представителей союзных республик, а также утвердил постановление о порядке опубликования и вступления в силу законов и распоряжений правительства и направил его на утверждение Президиума

[894] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д. 1. Л. 70 об.

ЦИК. Таким образом, к осени 1923 года КЗП, ответственная за законопроектную работу, получила правовую основу для своей деятельности.

В конце 1923 года СНК активно занимался разработкой актов, направленных на закрепление правового положения государственных органов. Так были подготовлены: «Общее положение о наркоматах», «Положение об Административно-финансовой комиссии», «Положение о ЦИК СССР», «Положение о СНК», «Положение о Верховном суде СССР», «Положение о ВСНХ». В 1923-1925 годах СНК СССР разработал ряд правовых актов, которые закрепили его собственный правовой статус как законодательного органа власти и статус его постоянных комиссий, занимавшихся разработкой законопроектов.[895] Согласно «Положению о Совете Народных Комиссаров Союза СССР», утвержденному III сессией ЦИК Союза СССР I созыва 12 ноября 1923 г., в состав СНК входили: Председатель СНК Союза ССР, его заместители, народные комиссары: иностранных дел, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфов, рабоче-крестьянской инспекции, труда внутренней торговли, финансов, а также председатель ВСНХ. Кроме членов СНК, имеющих право решающего голоса, согласно примечанию к ст. 2 Положения на заседаниях СНК с правом совещательного голоса имели право присутствовать представители союзных республик, члены ЦИК СССР, председатель ОГПУ, управляющий ЦСУ, а также председатели совнаркомов союзных республик и по особому постановлению СНК Союза другие лица.

В Положении о СНК предусматривалось, что заседания СНК действительны при наличии не менее половины числа членов, имеющих право решающего голоса. Если считать, что полный состав СНК составлял примерно 14 человек[896], то, получается, что восьми его членов было достаточно, чтобы был кворум для принятия решений, в том числе и для принятия постановлений СНК Союза ССР. Ст. 3 закрепляла предмет ведения Союзного Совнаркома, состоявший из тринадцати пунктов. Пункты «б» и «в» имели непосредственное отношение к законодательной деятельности. Согласно пункту «б» СНК рассматривал и утверждал декреты и постановления общесоюзного значения в пределах, предусмотренных

---

[895] Назовем некоторые акты: «Положение о Совете Народных Комиссаров Союза ССР», утвержденное ЦИК СССР 12 ноября 1923 года, постановление СНК СССР «О лицах, имеющих право присутствовать на заседаниях Совета Народных Комиссаров Союза ССР» от 7 августа 1923 года, постановление СНК СССР «Положение о Комиссии Законодательных предположений при Совете Народных Комиссаров Союза ССР» от 11 сентября 1923 года, постановление Президиума ЦИК и СНК Союза «О порядке опубликования законов и распоряжений правительства Союза ССР» от 22 августа 1924 года; постановление Президиума ЦИК и СНК Союза ССР «О времени вступления в силу законов и распоряжений правительства Союза ССР, а равно распоряжений ведомств Союза ССР» от 6 февраля 1925 года

[896] Примерно, потому что количество заместителей председателя СНК законом не определялось, кроме того, количество общесоюзных наркоматов в изучаемый период увеличивалось – О. М.

Конституцией Союза ССР, Положением о Центральном Исполнительном комитете Союза ССР и другим постановлениям Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и его Президиума. А по пункту «в» в предмет ведения СНК входило предварительное рассмотрение проектов декретов и постановлений, вносимых согласно Конституции Союза ССР на утверждение Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и его Президиума. Таким образом, через СНК должен был проходить весь массив общесоюзного законодательства. Из приведенных формулировок не совсем ясен вопрос, какие именно правовые акты СНК мог принимать самостоятельно, а какие Совнарком рассматривал и направлял на утверждение ЦИК СССР и его Президиума. Постараемся ответить на этот вопрос, обратившись к «Положению о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР» от 12 ноября 1923 года. В главе VII «О Президиуме Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР» Положения имелась ст. 49, которая гласила: «Президиум Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР издает декреты, постановления и распоряжения, рассматривает и утверждает проекты декретов и постановлений, вносимых Советом Народных Комиссаров Союза ССР, отдельными ведомствами Союза ССР, центральными исполнительными комитетами Союзных республик и их президиумами и другими органами власти». К этой статье было добавлено примечание, что «отдельные ведомства Союза ССР вносят в Президиум Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР проекты декретов и постановлений через Совет Народных Комиссаров». Президиум ЦИК СССР согласно ст. 51 имел право отменять постановления СНК СССР. В ст. 52 закреплялось, что «все декреты и постановления, определяющие нормы политической и экономической жизни Союза СССР, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов Союза ССР, равно и кодексы законов обязательно должны восходить на рассмотрение и утверждение Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР».

Из приведенных норм видно, что законодательно закреплялась законодательная компетенция ЦИК СССР. Разграничение законодательных полномочий между Президиумом ЦИК Союза ССР и СНК СССР было вышеприведенными актами установлено не четко. Так, ст. 52 «Положения о ЦИК СССР» не устанавливала, что вообще *все* (выделено мной – О. М.) декреты должны поступать на утверждение Президиума ЦИК из СНК СССР. Это означало, что Совнарком мог издать правовой акт от своего имени, если этот акт не определял нормы политической и экономической жизни Союза СССР, не вносил коренные

изменения в существующую практику государственных органов Союза ССР, и не являлся кодексом.

В ст. 10 «Положения о СНК Союза СССР» закреплялось, что «порядок подготовки и рассмотрения вопросов, вносимых на разрешение Совета Народных Комиссаров Союза ССР, определяется особым Наказом, который утверждается Советом Народных Комиссаров Союза ССР». Итак, ст. 10 отсылала к Наказу, в котором должен был определяться порядок рассмотрения законопроектов в Совнаркоме. Поиск вышеуказанного Наказа выявил, что данный документ так и не был официально принят, однако его разработка в СНК велась. И данные об этом сохранились в ГАРФ.[897]

В «Положении о СНК СССР» есть ст. 4, в которой определялись субъекты, имевшие право внесения вопросов на рассмотрение СНК. Этим правом обладали: Президиум ЦИК СССР, Председатель СНК Союза ССР, его заместители и члены СНК. Кроме них, СТО, центральные исполнительные комитеты союзных республик, их президиумы и совнаркомы союзных республик, Госплан, Главный Концессионный Комитет, ОГПУ, ЦСУ, Комиссия законодательных предположений при СНК СССР, Административно-финансовая комиссия и постоянные комиссии СНК СССР, а также лица, имеющие право совещательного голоса на заседаниях Совнаркома. Как видно, круг лиц получался достаточно широким.

Было установлено правило, что обо всех постановлениях СНК СССР сообщает Президиуму ЦИК Союза ССР не позднее трех дней со дня их принятия. Члены СНК имели право опротестовывать постановления СНК СССР в Президиум ЦИК Союза ССР, что не приостанавливало исполнения этих постановлений. Постановлением Президиума ЦИК и СНК СССР от 22 августа 1924 года был установлен порядок опубликования законов и распоряжений Правительства Союза ССР.

В 1924 году Союзный Совнарком активно занимался разработкой проектов основ общесоюзного законодательства. Материал об этом сохранился в архиве.[898]

13 июня 1924 года Президиум ЦИК СССР принял решение передать проекты основ союзного законодательства, разработанные конституционной комиссией Президиума ЦИК на рассмотрение СНК СССР, поэтому 23 июня 1924 г. Комиссия законодательных предположений при СНК начала работы по разработке основ союзного законодательства для внесения их на сессию ЦИК СССР. На этом заседании присутствовали: председатель – Берман,

[897] См.: ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 31. Д. 39.
[898] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д. 6.

члены комиссии – Каплан, Магеровский, Цейликман, с совещательным голосом – Бернштейн, от союзных республик – Котляревский. На заседании было произведено распределение работы между членами КЗП следующим образом: предварительно рассмотреть нормы гражданского права должен был Берман, гражданского процесса – Цейликман, вопросы союзного гражданства, права иностранцев и основы судоустройства – Магеровский, начала уголовного и уголовно-процессуального права – Левинсон. Срок окончания работ был установлен до 20 июля 1924 г.[899]

13 августа 1924 года Совнарком СССР образовал комиссию в составе Чичерина, Чуцкаева, Аванесова, Свидерского, Петровского и Красикова для рассмотрения законопроектов, вносимых правительством на ближайшую сессию ЦИК СССР. В эту комиссию были переданы все проекты, подготовленные конституционной комиссией ЦИК СССР и КЗП при СНК СССР, кроме положения о союзном гражданстве. В постановлении СНК также указывалось: «При отсутствии разногласий в комиссии представить проекты декретов на подпись председателя СНК Союза ССР Рыкову, в случае разногласий внести на рассмотрение СНК. Созыв комиссии за Чуцкаевым».[900]

26 августа 1924 г. СНК СССР под председательством Каменева рассмотрел вопросы, вносимые в сессию ЦИК СССР по докладу Енукидзе, и постановил: «1. Поручить комиссии, образованной постановлением СНК от 13 августа с.г. внести в СНК к 5 сентября для рассмотрения по существу, следующие проекты, вносимые на сессию ЦИК: а) Основы судоустройства союзных республик; б) Основные начала уголовного законодательства Союза ССР; в) Основные начала уголовного судопроизводства Союза ССР; г) Основные начала гражданского законодательства Союза ССР; д) Основы гражданского судопроизводства; е) О союзном гражданстве; ж) Кодекс законов о льготах для военнослужащих и их семей. 2. После рассмотрения в СНК внести поименованные в п. 1 проекты в Президиум ЦИК. 3. Просить Калинина и Каменева установить, от чьего имени должны быть внесены означенные проекты в сессию ЦИК. 4. Просить Президиум ЦИК снять с порядка дня сессии Кодекс законов о труде».[901]

11 сентября 1924 г. состоялось очередное заседание СНК, на котором снова были рассмотрены проекты основ общесоюзного законодательства. Обсуждение Основных начал гражданского права и Основы гражданского судопроизводства было решено отложить вви-

[899] см.: Там же. Д. 3, Л. 5.
[900] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а, Д.6. Л. 74.
[901] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д. 6. Л. 179 об.

ду чрезвычайной сложности разработки вопросов, а также потому, что разработка этих проектов предполагает издание ряда декретов по отдельным вопросам, прорабатываемым в тот момент в законодательных органах. В связи с этим решением СНК ходатайствовало перед Президиумом ЦИК о снятии этих вопросов с ближайшей сессии. Проекты Основ судоустройства Союза ССР и положения о союзном гражданстве были утверждены.

16 сентября 1924 г. Совнарком СССР рассмотрел и принял проект основ уголовного судопроизводства Союза и союзных республик, а также начал рассмотрение и обсуждение проекта основных начал уголовного законодательства. За основу был принят проект комиссии СНК, в который были внесены следующие поправки: «В конце статьи 1 после слов «предания суду» слова: «если же они были совершены им за пределами Союза ССР и были направлены против основ государственного строя или военной мощи Союза ССР по законам места задержания» - исключить. Дополнить проект статьей 2 в следующей редакции: «Граждане Союза, совершившие преступления против основ Союза ССР, находясь за пределами Союза ССР, подлежат равным образом ответственности по уголовным законам места задержания или места предания суду».

Предложить комиссии противопоставить редакции п.1 статьи 5 формулировку, которая предусматривала бы применение мер социальной защиты со стороны Союза во всех тех областях, которые предусматривают охрану норм и законов, издаваемых в общесоюзном порядке со стороны общесоюзного законодательства, и предоставление союзным республикам регулирование применения наказания во всех остальных областях. В статье 12 слова: «давностный срок, ни при каких условиях, не должен превышать 10 лет» - исключить. В статью 20 включить указание о том, что в срок лишения свободы засчитывается тюремное заключение, отбытое с момента вынесения приговора до вступления его в законную силу. Поручить комиссии СНК уточнить понятие условного осуждения».[902]

23 сентября рассмотрение Совнаркомом СССР проекта основ уголовного законодательства было продолжено. Проект был утвержден с внесением в него следующих поправок. Вместо 1, 2 и 3 статей была принята ст. 1: «Все лица находящиеся на территории СССР, кроме пользующихся экстерриториальностью иностранцев, подлежат за совершение ими на территории Союза преступления ответственности по уголовным законам места задержания или предания суду. Граждане СССР, подлежат, кроме того, ответственности по тем же законам за совершение ими за границей преступления в случае их задержания на

[902] Там же. Л. Л. 428- 429 об.

территории Союза. Вопросы об уголовной ответственности иностранцев пользующихся экстерриториальностью, разрешаются дипломатическим путем».[903]

Таким образом, ст. 1 была сформулирована без указания на уголовное законодательство союзных республик, входящих в Союз ССР. Для сравнения приведем статьи 1 и 2 из проекта конституционной комиссии: «Статья 1. Каждый гражданин Союза ССР подлежит ответственности за действия им совершенные по законам той республики, на территории которой они были им совершены, а если они были совершены им за пределами Союза ССР, то по законам той республики, гражданином которой он является.

Статья 2. Иностранцы, находящиеся на территории ССР и не пользующиеся правом экстерриториальности, несут ответственность за преступления, ими совершенные, по законам той республики, на территории которой они были ими совершены, а если они были ими совершены за пределами Союза и притом были направлены против основ государственного строя, или военной мощи Союза ССР, или союзных республик, то по законам той республики, на территории которой они были задержаны, или против которой они совершили преступление».[904]

Как видно из вышеизложенного точки зрения конституционной комиссии ЦИК ССР и Совнаркома СССР о пределах действия уголовного законодательства были принципиально отличны. Конституционная комиссия отстаивала позицию, согласно которой каждая союзная республика имеет свой самостоятельный уголовный кодекс и граждане, совершившие преступление на ее территории, должны привлекаться к уголовной ответственности по республиканским уголовным законам.

Окончательное редактирование проекта было поручено Архиппову, а после редакции проект должен был быть внесен в Президиум ЦИК для последующего утверждения на II сессию ЦИК II созыва.

Наконец, 1 октября 1924 г. Каменев на заседании СНК СССР сообщил о подписании им от имени СНК декретов, разработанных для внесения через Президиум ЦИК СССР на утверждение ЦИК СССР II созыва – Основ судоустройства СССР, Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, Положения о союзном гражданстве, Основных начал уголовного законодательства Союза ССР.[905] Итак, подведем итоги этой крупной работы. Уровень юридической техники у специалистов СНК СССР был, несо-

[903] Там же. Л. 451.
[904] Там же. Л. 222.
[905] см.: там же. Л. 501 об.

мненно, выше, чем у конституционной комиссии Президиума ЦИК СССР. Достижением СНК можно считать то, что за весьма короткий срок СНК силами созданной им комиссии, а также Комиссии законодательных предположений при СНК существенно переработал проекты основ. Основным разработчиком проектов был КЗП, а комиссия, созданная СНК, дорабатывала проекты, взяв проекты КЗП за основу. В СНК поступило шесть проектов, а на утверждение II сессии ЦИК СССР II созыва из СНК было направлено только четыре проекта. То есть два законопроекта, а именно, Основные начала гражданского права Союза ССР и Основы гражданского судопроизводства Союза ССР в СНК СССР были отложены «ввиду чрезвычайной сложности разработки вопросов».

Важным моментом в работе СНК СССР явилось то, что ему удалось усилить роль единого союзного законодательства в правовом регулировании, преодолеть в какой-то мере нежелание союзных республик иметь нормы общего характера на уровне законодательства Союза СССР. Например, из объяснительной записки КЗП к проекту положения о союзном гражданстве узнаем, что «конституционная комиссия построила свой проект на основании признания первенства гражданства союзных республик над гражданством Союза и этим провозгласила, как первооснову в строительстве Союза ССР, его национальный характер. Эта точка зрения не соответствует началам Конституции СССР, которая выдвигая на должную высоту национальные моменты, все же интернационализирует характер Союза и его классовую природу ставит на первый план. В положении о гражданстве должен быть провозглашен примат гражданства Союза над гражданством союзных республик».[906]

При разработке основ общесоюзного законодательства в 1924 г. на утверждение сессии ЦИК СССР были внесены проекты СНК СССР, а не проекты конституционной комиссии Президиума ЦИК СССР. Это очень важный момент для понимания фактического распределения законодательных полномочий между высшими органами власти советского государства. Таким образом, на практике получилось, что законодательные полномочия СНК оказались более весомыми, чем у Президиума ЦИК СССР.

В качестве причин возникновения такого положения можно назвать, во-первых, более высокий уровень профессионализма специалистов Совнаркома, особенно членов КЗП, по сравнению с уровнем юридической подготовки членов конституционной комиссии Президиума ЦИК СССР. Во-вторых, конституционная комиссия Президиума ЦИК имела в своем составе сильное представительство союзных республик, в интересы которых, как

[906] ГАРФ, Ф. 5446. Оп. 1а Д. 6. Л. 166.

видно из архивных материалов, не входило создание детализованного общесоюзного законодательства. На протяжении всей работы конституционной комиссии в 1924 году представители союзных республик добивались сохранения законодательных полномочий союзных республик, и стремились как можно меньше вопросов передать для регулирования высшим органам власти Союза ССР. Понять чаяния союзных республик, конечно, можно. Однако, наличие единого правового пространства – необходимое условие для успешного развития общества в целом. Это предполагает наличие достаточно проработанного и совершенного общегосударственного законодательства, то есть выходит, что, защищая свои национальные интересы, представители союзных республик тормозили развитие советского государства и общества. Поэтому роль главного разработчика союзного законодательства, в силу создавшейся необходимости, перешла от конституционной комиссии Президиума ЦИК Союза ССР к СНК СССР и его комиссиям.

Рассмотрим законодательную деятельность СНК СССР в 1925 году. 16 июня 1925 года был утвержден план работы Совета Народных Комиссаров с 16 июня по 1 августа 1925 года. В этом плане были пункты: 1. Кодекс законов о труде; 2. Доклад Комиссии законодательных предположений о восполнении пробелов законодательства о национализации; 3. Проект закона об обязательной военной службе; 4. Положение о Государственном банке; 5. Проект основных начал деятельности коллегии защитников.[907] В приведенном плане обращает на себя внимание то, что все вопросы, которые были в нем перечислены, были законодательными вопросами. Это позволяет утверждать, что в 1925 году СНК СССР активно занимался законодательной деятельностью. В то время как текущим управлением народным хозяйством ведал Совет Труда и Обороны. Данный тезис можно подтвердить материалами отчетов СНК и СТО, которые публиковались в 1924-1929 г. г. под названиями «Год работы Правительства» и «Обзор деятельности Совета Народных Комиссаров СССР и Совета Труда и Обороны».[908]

Таким образом, можно сказать, что СНК был законотворческим органом, поскольку он занимался подготовкой всех важных нормативных актов, на основе которых проводилась политика советского государства в период нэпа. Акты, подготовленные в СНК, направлялись на утверждение ЦИК СССР или его Президиума и приобретали юридическую силу.

---

[907] См.: ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1а. Д. 11. Л. 470.

[908] См. например, «Обзор деятельности Совета Народных Комиссаров СССР и Совета Труда и Обороны за второе полугодие (апрель-сентябрь) 1923-1924 г. г.». М., 1925. С. 7, 10.

В разработке проектов, которые обсуждались и принимались в СНК, активно участвовала Комиссия законодательных предположений при СНК СССР (далее КЗП – О. М.) О деятельности этой структуры и ее вкладе в разработку нового союзного законодательства можно узнать из фонда № 6071 Государственного архива РФ. Эта комиссия была создана на первом заседании Совнаркома 17 июня 1923 года. Состав комиссии предусматривался в количестве пяти человек, включая председателя. Полномочия КЗП были закреплены в постановлении СНК СССР «Положение о Комиссии Законодательных предположений при Совете Народных Комиссаров Союза ССР» от 11 сентября 1923 года.

Первое заседание КЗП состоялось 31 августа 1923 года. На этом заседании присутствовали: председатель комиссии, известный советский юрист - В.П. Антонов-Саратовский, члены комиссии – Яхонтов, Постоловский, Цейликман, а также Смольянинов и Фотиева. Порядок дня включал следующие вопросы: 1. Исследование основных функций комиссии. 2. Рассмотрение проекта Положения о комиссии в редакции, предложенной Смольяниновым. 2. Рассмотрение проекта положения о комиссии в редакции, предложенной Смольяниновым. 3. Порядок распределения работы между членами комиссии. 4. Вопрос об организации и структуре обслуживающего комиссию аппарата.

По вопросу об исследовании функций комиссия выработала следующие положения: «А) Не предрешая вопроса о будущем развитии данной комиссии, установить, что в настоящее время она является лишь юридически-консультационным органом СНК, ввиду чего назвать ее «Комиссия законодательных предположений при СНК СССР». Б) Считать, что основными функциями Комиссии законодательных предположений являются: 1) Предварительная разработка и согласование с действующим законодательством СССР всех проектов декретов и постановлений, поступающих на рассмотрение СНК СССР, а также дача заключений по вопросам текущего законодательства, подлежащего разрешению СНК СССР. 2) Систематизация законодательных актов, постановлений и дача справок по ним СНК СССР. 3) Толкование законов – по запросам наркоматов Союза, ЦИКов, и Совнаркомов союзных республик, с обязательным последующим утверждением СНК. В) Установить, что комиссия дает заключения не только с формальной юридической точки зрения, но и по существу рассматриваемых законопроектов. Г) Признать необходимым, что все законопроекты, подлежащие утверждению СНК СССР, обязательно предварительно рассматривались в Комиссии Законодательных Предположений».[909]

[909] ГАРФ. Ф. 6071. Д. 1. Л. 1-2.

Комиссия распределила работу между членами следующим образом: «Установить специализацию членов комиссии: Яхонтов – вопросы административно-государственные, военные, юстиции; Цейликман – вопросы хозяйственные, продовольственные и финансовые; Постоловский – торговое и гражданское право; Антонов – вопросы культурно-просветительные и государственного права; Бройдо – вопросы национальные, а также законодательство, касающиеся путей сообщения и связи. Возложить на Постоловского общее руководство систематизацией законодательных актов и постановлений».[910]

3 сентября 1923 года КЗП собралась на свое второе заседание и установила порядок работы. «А) ни один проект закона или постановления, имеющий законодательный характер, не может быть внесен в Совнарком помимо Комиссии Законодательных Предположений. Б) Комиссия дает движение лишь тем проектам, которые поступают вполне согласованными или по которым в установленный срок поступают мотивированные отзыва заинтересованных ведомств. В) Проект, которому дано движение, рассматривается Комиссией со стороны его соответствия:1) государственной целесообразности;2) основным законам Союза; 3) действующему законодательству Союза и 4) со стороны внешнего построения. Г) В случае не достижения согласованной редакции между инициаторами законопроекта и Комиссией Законодательных Предположений в Совнарком вносится параллельно две редакции. Д) Законопроекты или постановления, принятые Совнаркомом, обращаются со всеми поправками для окончательной редакции в комиссию; после редактирования проект за подписью председателя комиссии с визой редактора-консультанта представляется на подпись председателя СНК и допускается к опубликованию, согласно существующих законоположений. Ж) для рассмотрения экстренных проектов председатель комиссии созывает чрезвычайное заседание, а в случаях, не терпящих отлагательства – рассматривает и дает заключение, непосредственно, с последующим сообщением Комиссии».[911]

Обращает на себя внимание пункт первый приведенной резолюции, о том, что ни один проект закона не должен поступать в СНК без предварительного рассмотрения КЗП, т.е. КЗП позиционировала себя как орган, отвечающий за качество подготовки законопроектов Советского правительства.

В большинстве случаев КЗП весьма активно занималась редактированием проектов, представляемых на ее рассмотрение, и не только редактированием, но и внесением попра-

[910] Там же. Л. 3.
[911] Там же. Л. 8, 9.

вок. Например, 4 октября 1923 года КЗП рассмотрела проект постановления ЦИК и СНК о порядке опубликования и вступления в силу законов и распоряжений правительства Союза ССР и внесла в него следующую поправку: «В статье 1 после слов: «подлежат опубликованию» вставить: «Причем постановления законодательного характера публикуются в 1-м отделе Собрания Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства Союза ССР, а прочие постановления во 2-м отделе того же Собрания».[912] Обратим внимание, что вышеприведенная формулировка вошла в окончательный текст постановления.[913]

КЗП при СНК СССР выполняла роль союзного наркомата юстиции, который на уровне Союза ССР в то время не существовал. Однако в июле 1926 года после проведения проверки деятельности СНК и СТО партийной комиссией под руководством Куйбышева КЗП была упразднена.[914] Члены КЗП считали, что такое решение нецелесообразно, что и попытались доказать в письме, адресованном на имя председателя СНК СССР Рыкова и в ЦК ВКП (б) на имя Молотова в марте 1926 года. КЗП сообщалось, что остается незавершенной важная работа по систематизации действующего законодательства СССР. К письму прилагался отчет о деятельности Комиссии законодательных предположений при СНК СССР за два года ее существования, содержащий ценные сведения о законодательной деятельности в 1923-1926 годах в советском государстве.[915]

Несомненный интерес представляют цифровые результаты работы КЗП, которые приводились в отчете. «Всего от ведомств и союзных республик в КЗП поступило 523 законопроекта (за последний год – 173). Рассмотрено пленумом комиссии около 400 дел (за последний год – 120). В среднем на рабочий день рассматривалось 1,5 проекта. Не менее 25 % всех поступивших проектов взято, по инициативе комиссии, ведомствам обратно, или просто возвращены комиссией по соглашению с ведомствами, последним. Основанием этого служили: нецелесообразность политическая, хозяйственная или организационная, отсутствие учета конституционных прав союзных республик, полная небрежность проработки ведомством своей инициативы, ряд законопроектов, вследствие дробности, были объединены или присоединены к другим, более широкого охватывающим этот же вопрос».[916]

---

[912] Там же. Л. 158.
[913] См.: ст. 1 постановления ЦИК СССР и СНК СССР «О порядке опубликования законов и распоряжений правительства Союза ССР» от 22 августа 1924 г. // СЗ СССР. 1924. № 7. Ст. 71.
[914] Работа этой комиссии будет рассмотрена ниже – О. М.
[915] Подробнее об отчете КЗП см.: Максимова О.Д. Законотворчество в СССР в 1922-1936 годах. М., 2014. С. 227-236.
[916] РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 85. Д. 111. Л. 124.

Рассмотрим, какие еще вопросы были представлены в отчете КЗП. По вопросу о законодательной инициативе сообщалось, что больше всех из союзных республик правом законодательной инициативы воспользовалась РСФСР, представившая 25 проектов, второе место занимала УССР, подготовившая 14 проектов. Что касается остальных республик, то, как следует из изучаемого документа, они вообще не представили ни одного проекта. В отчете имелись данные не только по союзным республикам, но и по ведомственной законодательной инициативе: больше всего проектов поступило от НКФ СССР – 17, 4 % от общего числа представленных законопроектов, от НКИД СССР– 11,8%, от НКПС СССР – 8,9%, ВСНХ – 7%, НКВТ СССР - 6,1%. КЗП пыталась внести плановость в инициативно-законодательную деятельность ведомств и поручала им, в связи с тем или другим законопроектом, разработать тесно связанные с ним институты права.

Вообще, своей важнейшей задачей КЗП считало систематизацию действующего законодательства. «Нам надо разобраться в дефективном законодательном наследстве «военного коммунизма». Оно до сих пор тяготеет над нами своими отрицательными чертами и в первую очередь многочисленностью законодательных актов. Нужно расчистить это наследство, нужно его упорядочить, отбросить устарелое».[917]

Еще одной задачей, которую КЗП ставило перед собой, было установление правильных соотношений между интересами республик и интересами Союза в каждом конкретном законопроекте. О качестве получаемых от союзных республик отзывов на законопроекты КЗП сообщало следующее: «В характере республиканских отзывов можно различить явственно два момента. В первое время отзыва, наряду с основными вопросами загружены были казуистичными и скрупулезными замечаниями, мелочами. В последнее время в этом отношении произошел перелом, и отзывы республик стали касаться действительно важных моментов той законодательной инициативы, на которую дается отзыв».[918]

Одним из моментов критики работы КЗП со стороны Совнаркома СССР было затягивание проработки проектов. «КЗП в сознании ответственности, лежащей на ней, не может во главу угла своей работы ставить быстроту темпа в ущерб существа, рассматриваемых дел. Кодекс законов о труде – 20 заседаний (75 часов); 2) Общие начала землепользования и землеустройства – 16 заседаний (70 часов); 3) Положение об обязательной военной службе – 11 заседаний (45 часов); 4) Положение о синдикатах – 13 заседаний (40 часов); 5)

[917] См.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 85. Д. 111. Л. 128.
[918] Там же. Л. 129.

Консульский устав – 5 заседаний (15 часов); 6) Положение о морской перевозке – здесь координация с правом, действующим и на мировом рынке – 9 заседаний (30 часов)».[919]

Подчеркивая важность и сложность своей работы над проектами, КЗП указывала, что при разработке проекта следует рассматривать его не только с формальной точки зрения, но и по существу. Поэтому в отчете содержалась следующая мысль о работе над любым законопроектом: КЗП «берет законопроект, во-первых, под углом зрения целесообразности политической, хозяйственной и организационной, во-вторых, под углом зрения соответствия конституции и вообще действующему законодательству, и, в-третьих, под углом зрения юридической техники. Этим ее работа и отличается от чисто редакционно-консультантской работы, имеющей в виду лишь формальную юридическую технику. Сталкиваясь с неправильной с ее точки зрения политической, хозяйственной, национальной или организаторской постановкой, в той или иной инициативе, КЗП действует двумя путями: она или достигает соглашения о соответствующем изменении инициативы с ведомством – инициатором, или, если ведомство не согласно, сигнализирует свой взгляд на вопрос в СНК. Методом сигнализации КЗП пользуется довольно широко и в большинстве случаев СНК принимает к сведению эту сигнализацию и делает соответствующие выводы».[920]

В самом конце отчета давалась краткая характеристика взаимоотношения КЗП с директивным органом, т.е. партией. «Взаимоотношения с директивным органом ограничивается тем, что по интересующим его вопросам происходит затребование проработанных КЗП проектов, протоколов комиссий со всеми особыми мнениями, справкой».[921]

Из этой фразы видно, что партия большевиков в тот период, т.е. с 1923 по 1926 года еще не так плотно занималась вопросами законотворчества, а лишь требовала материалы в случае необходимости.

Несмотря на очевидные достижения в сфере разработки и подготовки законопроектов, которые имелись у Комиссии законодательных предположений при СНК СССР, по мнению работников этой комиссии, КЗП была упразднена, и вместо нее в 1926 году создана Подготовительная комиссия при СНК.[922]

---

[919] Там же. Л. 130.
[920] Там же. Л. 131.
[921] Там же. Л. 132.
[922] О том, как работала Подготовительная комиссия при СНК СССР можно узнать: Максимова О.Д. Законотворчество в СССР в 1922 -1936 годах. М., 2014. С. 236-257.

5.2.2. Реформа законодательной деятельности СНК СССР и упорядочение взаимоотношений Президиума ЦИК СССР и СНК СССР в 1925-1926 годах

В конце 1925 года остро встал вопрос о полномочиях высших советских органов, в том числе и вопрос о законодательных полномочиях СНК СССР. 15 октября 1925 года Сталин внес на рассмотрение Политбюро вопрос о взаимоотношениях между центральными учреждениями.[923] В тот же день Политбюро приняло решение: «Установить кроме обычных дней заседаний Политбюро (4 дня в месяц) еще два дня в месяц для специальных заседаний по вопросам государственного, и особенно, хозяйственного строительства»[924]. 2 ноября 1925 года ПБ рассмотрело вопрос о хлебозаготовках и экспортно-валютном плане, в связи с которым возникла проблема полномочий Совета Труда и Обороны при СНК СССР, являющаяся чрезвычайно важной для понимания проблем законодательной деятельности Союзного Совнаркома.[925]

Для изучения вопроса и подготовки рекомендаций по улучшению работы была создана партийная комиссия, которую возглавил В.В. Куйбышев. Эта комиссия провела тщательную проверку, результаты которой сохранились в Государственном архиве РФ в фонде заместителя Управляющего делами СНК СССР И.И. Мирошникова.

Уже 30 октября 1925 года Мирошников направил Куйбышеву письмо с предварительными материалами по указанной проблеме. В письме сообщалось, что А.И. Рыков ввиду большой загруженности не смог дать каких-либо указаний и, более того, не смог ознакомиться с соображениями, изложенными в письме.

В указанном документе указано, что большинство (до 80%) законов, проводимых Советом Народных Комиссаров через Президиум ЦИК, являются изменениями и дополнениями к основным законам. «Эти изменения носят характер текущей работы СНК. Проведение их через Президиум ЦИК сильно нагромождает работу последнего, часто затягивает принятие иногда очень срочных законов».[926] Мирошников полагал, что Президиум затягивает законодательную деятельность СНК и предложил предоставить последнему право из-

---

[923] См.: Политбюро ЦК РКП (б) – ВКП(б). Повестки дня заседаний. 1919-1952. Каталог. Т. 1. 1919-1929. С. 412.
[924] РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 523. Л. 4.
[925] О том, как именно этот вопрос обсуждался в Политбюро ЦК ВКП(б) можно узнать: Стенограммы заседаний Политбюро ЦК РКП(б) – ВКП(б) 1923-1938 г. г. Т. 1. С. 320, 321, С. 339, 341, 344, 345, 369, 370, 371, 372, 373.
[926] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 33. Д.14. Л. 4.

давать законы от своего имени в тех случаях, когда это не влечет изменения ранее принятых постановлений. Кроме того, Мирошников считал неправильным издание правовых актов о работе сессий ЦИК и съездов Советов непосредственно Президиумом ЦИК без предварительной проработки их в СНК СССР.[927]

Анализируя взаимоотношения между СНК и СТО Союза ССР за период с июля по октябрь 1925 года, автор сделал вывод, что экономическими вопросами занимается СТО при СНК, а СНК «совершенно изолирован от хозяйственных вопросов». В качестве примеров приводятся заем хозяйственного восстановления, валютные планы, экспортно-импортный план на 1925-1926 год, кампания по реализации урожая, контрольные цифры на 1925-1926 год, регулирование заработной платы – эти вопросы обсуждались в СТО, минуя СНК. Так, заем хозяйственного восстановления был принят СТО, внесен на обсуждение Политбюро, а в дальнейшем прошел через СНК и Президиум ЦИК лишь в порядке подписи без всякого обсуждения, поскольку такое формальное утверждение требуется по закону. Исходя из приведенных фактов, Мирошников предлагал следующее: «а) все планы хозяйственно-экономического характера должны проходить через СНК, который должен давать по ним директивные указания для дальнейшей практической работы СТО; б) не реже, чем в 1-2 месяца ставить в Совете Народных Комиссаров доклады СТО о его работе».[928] А также он считал целесообразным объединение Управления делами СНК и Управления Делами СТО.

Подкомиссия Политбюро, проводившая проверку взаимоотношений между центральными учреждениями СССР, судя по протоколу, собралась на свое первое заседание 31 октября 1925 года. В ее работе принимали участие: Куйбышев (председатель), Енукидзе (секретарь Президиума ЦИК СССР), Кржижановский, Хлоплянкин, Леплевский (председатель Административно-финансовой комиссии при СНК СССР) и Мирошников. Заметим, что председателя КЗП Антонова-Саратовского в комиссии не было. Комиссия приняла решение «проанализировать вопросы прохождения через высшие органы как с точки зрения их содержания, так и с точки зрения инициативы их внесения и дальнейшего прохождения».[929]

Мирошников представил анализ нескольких характерных дел, проходивших через высшие органы власти. В качестве примеров он выбрал два нормативно-правовых акта: декрет «Об отчуждении государственного имущества» и декрет «О государственном страховании». По поводу декрета об отчуждении государственного имущества выяснилось, что

[927] Там же. Л. 3.
[928] Там же. Л. 3.
[929] Там же. Л. 6.

срок прохождения его через все законодательные инстанции составил 2 года, причем к моменту составления справки Мирошниковым рассмотрение его было еще не закончено. ВСНХ СССР рассматривал его 3 раза, КЗП – 3 раза, СНК – 1 раз, СТО – 2 раза, специальная комиссия – 1 раз, директивная инстанция, т.е. Политбюро – 1 раз. И оставалось еще три инстанции – СТО, СНК и Президиум ЦИК. Таким образом, в общей сложности данный акт должен был пройти 14 инстанций.[930] Мирошников также проанализировал декрет «О государственном страховании». Он также рассматривался и обсуждался два года. Прошел за это время 16 инстанций, в том числе НКФ СССР – 3 раза, КЗП – 3 раза, СНК – 3 раза, в специальных комиссиях – 6 раз, в Президиуме ЦИК – 1 раз. К этому декрету Мирошников также приложил соответствующую справку, состоящую из 15 пунктов.[931]

Как видно из отчета Мирошникова, прохождение проектов через большое количество инстанций было очень непростым делом. Можно отметить, что большое количество времени тратилось на улучшение проектов, так как СНК и КЗП возвращали проекты декретов ведомствам, которые их дорабатывали. Роль партии в принятии этих декретов была не столь значительной, так, в первом случае с декретом «Об отчуждении государственного имущества» проект хоть и был направлен в Политбюро, но не был там рассмотрен, а во втором случае с декретом «О государственном страховании» директивный орган и вовсе не был задействован.

Мирошников отмечал, что перегруженность СНК законодательной работой обусловлена тем, что наркоматы нередко направляют в СНК такие акты, которые вполне могли быть приняты на ведомственном уровне. Например, вопрос о коллегии защитников ставился на повестку СНК СССР 4 раза, но затем было решено, что целесообразно издать такой акт в порядке законодательства союзных республик. Такое же решение было принято по проекту о предприятиях и коллективах, организуемых биржей труда. Торговую классификацию хлебов было предложено утвердить Наркомату внутренней торговли ведомственным порядком.

За анализируемый период с 1 мая по 1 ноября 1925 года в СНК было рассмотрено и утверждено 214 вопросов, из них вопросов политического характера – 66. Утверждено вкруговую, т.е. без обсуждения в коллегии – 368 вопросов. Председатель СНК СССР утвердил 419 решений Административно-финансовой комиссии. Итого получилось, что через СНК за этот период прошел 901 вопрос. Данная цифра, конечно, весьма внушитель-

[930] Там же. Л. 15, 14.
[931] Там же. Л. 21, 20.

ная. Но следует помнить, что не все вопросы, проходившие через СНК, были законодательными вопросами. Как уже отмечалось, из архивных данных за 1926 год следует, что законодательными вопросами были около 30% всех вопросов.[932]

В конце своей справки Мирошников делает довольно категоричный вывод: «Поскольку все главнейшие экономические вопросы проходят через СТО и им окончательно утверждаются, постольку этот орган и является фактически правительством. Несомненно одно, оставить положение вещей таким ни в коем случае нельзя».[933] Этот вывод недвусмысленно указывает, против кого проводилась работа партийной комиссии Куйбышева – против Л.Б. Каменева, возглавлявшего в то время СТО при СНК СССР. Как известно, партия во главе со Сталиным в то время вела борьбу против так называемой «новой оппозиции» во главе с Зиновьевым и Каменевым. Однако вопрос о взаимоотношениях между СНК и СТО имел не только политическое, но и практическое значение, так как действительно дело обстояло так, что СНК много времени тратил на разработку законопроектов, что видно из документов, а в это время вопросами непосредственного оперативного управления народным хозяйством занимался Совет Труда и Обороны.

6 ноября 1925 года подкомиссия Политбюро собралась на второе заседание. Енукидзе, Хлоплянкину, Мирошникову и Леплевскому поручили «рассмотреть и проанализировать портфель высших правительственных органов (СНК, СТО и Госплана) по вопросам как разрешенным, так и внесенным за сентябрь месяц с целью определения, какие из этих вопросов могли бы не доходить до рассмотрения высших правительственных органов, а также установления признаков, по которым впредь вопросы должны доходить до ЦИК, СНК, СТО или решаться ведомствами в порядке распоряжения или межведомственного соглашения». Енукидзе и Леплевскому было поручено «к следующему заседанию подкомиссии выработать порядок, гарантирующий сокращение количества протестов и их прохождение во всех существующих правительственных инстанциях».[934]

В тот же день Куйбышев направил членам комиссии Политбюро, созданной 15 октября 1925 года (Каменеву, Сталину, Рыкову и Сокольникову) секретную записку в которой указывается на необходимость проработки следующих вопросов: выяснение портфеля вопросов, поступивших и разрешенных высшими правительственными органами за август, сентябрь, октябрь; анализ этих вопросов с точки зрения возможного сокращения их коли-

[932] См. приложение 4.
[933] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 33. Д.14. Л. 34.
[934] Там же. Л. 79.

чества, путем решения их ведомственными распоряжениями или межведомственными соглашениями; сравнения положений о ЦИК, СНК, СТО, Госплане; о существующем контроле над исполнением постановлений; изучение системы обжалований и выработке мероприятий по сокращению практики обжалований; анализ нескольких типичных дел с точки зрения прохождения по инстанциям.

В записке Куйбышева приводится информация об огромном количестве мелких вопросов, являющихся главной причиной неэффективности работы Совнаркома, поступавших на его рассмотрение из ведомств: «За три месяца на рассмотрение Президиума ЦИК, Совнаркома и СТО поступило 1730 вопросов, разрешено 1236, в среднем в месяц 577 вопросов поступает, разрешается 412. Только максимально сократив количество вопросов можно говорить о нормальной работе и установлении нормальных взаимоотношений между высшими правительственными органами».[935]

5 ноября 1925 года заместитель секретаря Президиума ЦИК СССР М. Черлюнчакевич по поручению Енукидзе направил Мирошникову докладную записку содержащую: 1) сравнительный обзор правомочий ЦИК Союза ССР, его Президиума и СНК Союза согласно Конституции и специальных о них положений; 2) сравнительный обзор правомочий СНК СССР, СТО и Госплана Союза ССР; 3) сравнительный обзор правомочий АФК и КЗП Совнаркома.

В докладной записке было указано, что Президиум ЦИК практически равен по полномочиям ЦИК СССР: «Компетенция Президиума ЦИК СССР в области законодательной отлична от компетенции ЦИК СССР лишь в смысле рассмотрения вопросов, имеющих большое экономическое и политическое значение, и то эти вопросы Президиум ЦИК может рассматривать, внося на окончательное утверждение сессии ЦИК Союза ССР».[936]

Следующая часть записки посвящена определению законодательных полномочий СНК СССР и его взаимодействию с Президиумом ЦИК СССР. Из ее содержания проистекает следующее:

СНК Союза ССР рассматривает и самостоятельно утверждает лишь те законы, которые не требуют утверждения Президиума ЦИК СССР, т.е. не имеющие принципиального экономического или политического значения. СНК вносит на окончательное утверждение Президиума ЦИК вопросы, о введении новых или об увеличении существенных налогов.

---

[935] Там же. Л. 78, 77.
[936] Там же. Л. 60.

Обязательно должны восходить на утверждение Президиума ЦИК:

1) все законопроекты, касающиеся вопросов экономической и политической жизни Союза ССР, или в корне меняющие практику государственных учреждений Союза ССР;

2) все законопроекты, в отношении которых имеются специальные директивы или съездов Советов ССР или ЦИК СССР о проведении ввиду их важности через верховные органы власти Союза ССР;

3) все вопросы, связанные с введением новых или увеличением существующих налогов;

4) все вопросы, связанные с бюджетом Союза ССР;

5) все законы, связанные с внесением изменений и дополнений в утвержденные уже и введенные в действие постановления ЦИК Союза ССР и его Президиума, хотя бы таковые постановления и были приняты совместно СНК и президиумом ЦИК;

6) все договоры с иностранными государствами, которые требуют ратификации ЦИК СССР или его Президиума.

В этом же документе допускались исключения:

«В целях сосредоточения законодательной деятельности Президиума ЦИК Союза ССР на вопросах более важных, можно было бы ряд законодательных актов, хотя они и касались бы некоторых из перечисленных выше категорий дел, *отнести к самостоятельному рассмотрению и утверждению СНК Союза ССР*» (выделено мной О. М.).

В документе указывалось, что «Президиум ЦИК очень часто выносил постановления, которые не имеют ни принципиального значения, и не касались каких-либо основ или народного хозяйства или организации советских органов власти, разрешал вопросы, которые являются частными, единичными и не требующими разрешения верховных органов власти».

Из рассмотрения Президиума ЦИК предлагалось изъять: дела о льготах и освобождении от налога от отдельных местностей, отдельных категорий граждан, если освобождение не является актом политического значения (например, налоги кооперации); вопросы об изменении ставок местных налогов; об административных выселениях их домов; о включении или исключении из списков общесоюзных предприятий, если нет протестов союзных республик. Допускалось, что СНК может быть предоставлено право издавать постановления в развитие постановлений, утвержденных Президиумом ЦИК, что дало бы значительное улучшение прохождения ряда законодательных актов, не имеющих принципиального

значения. Сочтено целесообразным направление Президиумом ЦИК законов на предварительное рассмотрение СНК ССР. Кроме того, предлагалось, что наркоматы будут взаимодействовать с Президиумом через СНК.[937]

Таким образом, из записки следует, что работники секретариата Президиума ЦИК предлагали расширить законодательные полномочия СНК СССР, передав на его окончательное утверждение ряд важных вопросов. Логично было бы предположить, что секретариат Президиума ЦИК должен был бы выступать за более полное сосредоточение законодательной власти именно в Президиуме ЦИК и в ЦИК СССР. Однако, как видим, здесь все наоборот. Вероятно, данный подход вытекал из сложившейся практики законодательной деятельности в советском государстве в первой половине 1920-х годов и являлся признанием того, что Совнарком оставался ведущим законодательным и законопроектным органом страны.

В докладной записке секретариата Президиума ЦИК был также проанализирован вопрос о параллелизме компетенций СНК Союза ССР, СТО и Госплана. В ней был сделан вывод, что компетенция СНК в хозяйственной области ограничена, и что «право СНК СССР как бы ограничено в издании декретов, так как постановления, касающиеся хозяйственного и финансового планов, осуществляются СТО и Госпланом».[938] Также отмечалось, что Положения о СНК, СТО и Госплане слабо увязаны между собой.

21 января 1926 года в подкомиссию Куйбышева поступила докладная записка секретариата Совнаркома Союза, подписанная Л. Фотиевой, из которой можно почерпнуть некоторые сведения о законодательной работе СНК в первой половине 1920-х годов.

Во-первых, в этой записке рассматривались пробелы Наказа о предметах ведения СНК Союза ССР, СТО, КЗП и АФК.[939] Во-вторых, назывались главные причины, затрудняющие и задерживающие прохождение вопросов, вносимых на рассмотрение СНК.

Итак, к пробелам Наказа секретариат СНК СССР относил то, что в нем нечетко урегулированы вопросы о предметах ведения СНК СССР, СТО; об условиях и порядке внесения вопросов на рассмотрение СНК и СТО. В Наказе практически ничего не сказано о работе секретариата.[940]

Перечислим причины, затруднявшие, по мнению секретариата СНК, прохождение вопросов через Совнарком Союза СССР: 1) несогласованность проектов постановлений,

---

[937] Там же. Л. 59, 58, 57, 56, 54.
[938] Там же. Л. 53.
[939] См. приложение 7.
[940] См.: ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 33. Д.14. Л. 112.

внесенных в СНК; 2) параллелизм в работе ведомств; 3) отсутствие информации о подготовляемых в ведомствах проектах; 4) отсутствие должного регулирования работы по получению заключений представительств союзных республик на законопроекты; 5) множество инстанций, через которые проходят законопроекты. К каждой из перечисленных причин давался небольшой комментарий и фактические сведения.

По поводу параллелизма в работе указывалось, что «различные ведомства разрабатывают проекты постановлений по одному и тому же вопросу и вносят их в СНК, иногда почти одновременно, иногда со значительными промежутками. Каждое из ведомств рассылает свой проект постановления на заключение других ведомств и в свою очередь дает заключения по их проектам. Иногда заключения бывают подписаны одним лицом, а проект другим».[941]

Существенной проблемой для законодателя было отсутствие оперативной информации о готовящихся в ведомствах проектах нормативных актов. В докладной записке отмечалось, что «отсутствие плановости в законодательной работе ведомств резко сказывается при проведении плана работ СНК. План СНК разрабатывается путем согласования с ведомствами, но исполнение плана часто срывается тем, что ведомства вносят срочные вопросы во внеплановом порядке».[942] Из приведенной выше цитаты видно, что несогласованность подготовительных работ ведомств по разработке проектов нормативных актов, отсутствие информации о готовящихся в разных ведомствах актах связывалось с отсутствием плана законодательных работ для СНК и подчиненных ему наркоматов. Во всяком случае, преодоление возникшей разобщенности в деятельности наркоматов в сфере разработки проектов нормативных актов собирались преодолевать через планирование.

В отношении заключений союзных республик к законопроектам замечено, что «не было случая соблюдения этого срока. Например, заключение БССР задерживается до 2 и 3 месяцев».[943]

Наконец, как недостаток законодательной деятельности выделялось множество инстанций, через которые должен пройти проект до своего утверждения. Причем количество инстанций, где обсуждались законопроекты, и порядок их прохождения не регламентировались. Всякий раз происходило по-разному. Как отмечалось в докладной записке секретариата СНК Союза ССР: «Одни проекты обсуждаются только в первой инстанции, а в

[941] Там же. Л. 111.
[942] Там же. Л. 109.
[943] Там же. Л. 108.

остальных трех проходят путем подписи. Другие обсуждаются во всех инстанциях, причем некоторым членам СНК приходится участвовать в их обсуждении все четыре раза».[944]

Итак, вышеизложенный материал показывает наличие существенных недостатков законодательной работы, центром которой был Совнарком СССР. Совнаркомовский законодательный процесс был весьма сложным, запутанным, связанным с волокитой и несогласованностью действий различных участников этого процесса. Стоит также отметить, что СНК СССР много внимания уделял законодательной функции в этот период, т.е. с момента образования в 1923 году до середины 1926 года, что, несомненно, наносило ущерб другим функциям СНК, например, исполнительной и распорядительной, предусмотренным по Конституции СССР 1924 года. Таким образом, упорядочение деятельности СНК и СТО, инициированные партией, было насущной необходимостью.

13 мая 1926 года о работе центральных учреждений в Политбюро докладывал Рыков. Затем этот вопрос был рассмотрен на заседании Совнаркома Союза ССР. Как происходило обсуждение упорядочения работы центральных учреждений в СНК можно узнать из стенограмм заседаний СНК СССР от 22 и 29 июля 1926 года, в повестку дня которых входил этот вопрос.

22 июня 1926 года по вопросу об упорядочении работы центральных учреждений в Совнаркоме СССР докладывал Куйбышев. Он выделил следующие недостатки в работе: множество инстанций, отсутствие четкого разграничения функций между ними, в результате каждое решение, которое принималось в одной инстанции, могли быть отвергнуто в другой инстанции. Он отмечал, что «все, в конце концов, тонет в хаосе постановлений. Дисциплина решений отсутствует. Это создает совершенно неизбежное огромное скопление вопросов в законодательных органах – в СНК, СТО и Президиуме ЦИК».[945]

Описав неблагополучное положение дел, Куйбышев предложил следующую меру – упразднить АФК и КЗП при СНК как лишние инстанции, так как законодательным органом по Конституции является только СНК СССР. Вместо этих двух комиссий для разработки проектов правовых актов он предлагал создать одну подготовительную комиссию. Чтобы добиться повышения эффективности работы СНК, Куйбышев выступил за расширение прав председателя СНК. Все вопросы, по его мнению, должны были предварительно рас-

[944] Там же. Л. 107.
[945] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 31. Д. 416. Л.Л. 2,3.

сматриваться председателем СНК СССР, и только те вопросы, которые председатель посчитал необходимым обсудить, должны были направляться на заседание СНК. [946]

В прениях по докладу Куйбышева выступили Чубарь, Петровский, Енукидзе, Антонов-Саратовский и Рыков. Чубарь отмечал, что проблему, которая обсуждалась, предложения Куйбышева не исчерпывали. К тому же, по его мнению, от планируемых мероприятий большого толка для упорядочения работы СНК не предвиделось.[947]

Петровский считал, что практику законодательной работы надо полностью изменить. Так, нельзя допускать, чтобы наркоматы перекладывали ответственность за подготовку актов на СНК. В результате чего АФК был вынужден рассматривать по 100 вопросов в неделю. Енукидзе рассматривал как невозможное такое положение, когда один и тот же акт проходит по нескольку инстанций, что было вызвано отсутствием четкого регламентирования взаимоотношений между законодательными органами. Упорядочение этих отношений, по его мнению, должно было пойти по линии существующих конституционных органов. Антонов-Саратовский считал, что упразднение КЗП и АФК приведет к ухудшению качества законодательства.

Наконец, слово взял Рыков. Из его выступления следовало, что СНК был буквально завален законодательной работой, с которой не мог справиться, более того, законом четко не определялось, кто именно обладал правом законодательной инициативы, что вызывало создание множества проектов и предложений от разных ведомств. То есть вопрос о законодательной инициативе не был упорядочен. Перегруженность СНК рассмотрением различных проектов приводила к тому, что СНК не мог уделять достаточное внимание своим исполнительным и распорядительным функциям, превратившись, по сути, в законодательный орган.

Рыков поддержал предложение Куйбышева о слиянии АФК и КЗП в одну Подготовительную комиссию, дополнив его своим предложением о создании при этой комиссии юрисконсультского бюро, которое отвечало бы за юридическую постановку дела. Обосновывал он свое дополнение тем, что КЗП «занимается вопросом и политически, и с редакционной стороны, и сидит над ним годами, так что заключение становится уже устаревшим и ненужным».[948] На этом обсуждение вопроса 22 июля 1926 года завершилось.

29 июля 1926 года Совнарком еще раз рассматривал вопрос о порядке взаимоотношений центральных органов, который стоял шестым пунктом в повестке дня. Судя по сте-

---

[946] Там же. Л. 10.
[947] См.: там же. Л. 10, 11, 13.
[948] Там же. Л. 25.

нограмме, прения по вопросу были продолжены. Первым выступил Чичерин, который полагал, что КЗП – это зародыш будущего союзного наркомата юстиции. И «поскольку речь идет о разгрузке СНК, лучше всего стремиться к совершенствованию этих двух органов, к дальнейшему их развитию, что может быть достигнуто при сохранении этих двух органов, как различных».[949] Таким образом, нарком иностранных дел считал упразднение специализированного законопроектного органа в составе нецелесообразным. Однако после него слово взял Рыков и дал отрицательный отзыв о работе КЗП.[950] По мнению председателя Совнаркома, в работе этой комиссии было два существенных недостатка. Первый – длительная или медленная работа над законопроектами, а второе – что юристы в ходе обсуждения проектов по существу занимались политическими вопросами, которые не являлись их уделом. Как говорил Рыков, дело юристов – только юридическое оформление закона. Отсюда, можно предположить, что влияние юристов на законодательную политику явилось одной из причин упразднения КЗП.

После Рыкова выступил Осинский, который попытался защитить КЗП. Он говорил, что «законы, носящие характер крупных юридических актов, Подготовительная комиссия разрешить не сможет, для рассмотрения таких законов нужна какая-то другая процедура … нужно, чтобы Комиссия законодательных предположений больше прониклась коммунистическим духом и приобрела больший авторитет. Надо предоставить председателям АФК и КЗП право решающего голоса в СНК».[951] Кроме того, Осинский высказал мысль о том, что «СНК во главе со своим председателем в настоящее время является только законодательной инстанцией, законодательствующим органом, но не организацией, которая управляет, которая распоряжается. У нас нет настоящего правительства, как органа управления. У нас каждый управляет на свой страх и риск. Нарком дает распоряжение, но в то же время он не чувствует, будет ли он, в случае надобности, поддержан правительством».[952] Таким образом, Осинский подтверждал вывод о том, что в первой половине 1920-х годов СНК СССР занимался в основном законодательной деятельностью, а управленческие функции выполнялись им в недостаточной степени.

После Осинского в защиту КЗП выступил ее председатель Антонов-Саратовский. Он утверждал, что медлительность работы комиссии обусловлена спецификой ее деятельно-

[949] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 31. Д. 359. Л. 6.
[950] Там же. Л. 9, 10.
[951] Там же. Л. 11, 12.
[952] Там же. Л. 13.

сти. «До 25% вопросов из всего количества дел мы убеждаем ведомства в том, что проекты политически негодные, организационно неграмотные. Когда вы говорите, что «мы работаем медленно», вы забываете, что нужно оттачивать каждую статью на сто лет».[953] Антонов не соглашался с тем, что юридическая редакция должна носить чисто технический характер, он говорил, что «технической редакции не существует. Попробуйте отредактировать директиву таким образом, чтобы она не приносила вреда, не была извращена. От того, как отредактирован закон, зависит очень многое. Необходимо, поскольку мы сейчас вышли на мировой рынок, увязать наше законодательство с нормами международного права, отрезать так называемую техническую редакцию от политического рассмотрения вопроса нельзя».[954] Правда, в конце своего выступления Антонов все же согласился, что работа юристов должна проходить под идеологическим руководством.

После прений было дано слово основному докладчику Куйбышеву. Он констатировал дальнейшую невозможность продолжения работы СНК в прежнем ключе, назвав его «пулеметным путем». Сложившийся порядок приводил к случайным решениям, из-за занятости СНК законопроектами центр тяжести управления переносится в СТО. «У нас выходит, что Совнарком, поскольку мы все больше и больше переходим в Совете Труда и Обороны к плановым вопросам, не является органом управляющим».[955] Единственным выходом из создавшегося положения, по мнению Куйбышева, было расширение прав председателя СНК СССР, который бы сам ставил вопросы для обсуждения в повестку заседаний Совнаркома.

Что касается КЗП и АФК, то, признавая их заслуги, он все же считал, что их существование усложняет законодательную работу. Например, о КЗП было сказано, что «КЗП приучила ведомство к небрежному отношению к вопросам. Всякое ведомство знает, что его вопрос будет обсуждаться и поэтому относится к этому легко. Если КЗП не будет, то это повысит ответственность руководителей ведомств за каждый закон. Что касается юридической стороны, то достаточно образования при Совнаркоме юридической консультации. В какую форму облечь постановление сделать постановлением СНК или СТО – это решит сама комиссия подготовительная в соответствии с действующим законодательством».[956]

---

[953] Там же. Л. 14.
[954] Там же. Л. 15.
[955] Там же. Л. 18.
[956] Там же. Л. 21, 22.

Куйбышев подытожил свое выступление несогласием с тем, что «СНК должен быть только законодательным органом. У нас есть съезд Советов, сессия ЦИК, Президиум ЦИК. СНК – правительственный орган».[957]

После этого проект, предложенный Куйбышевым, был поставлен на голосование и принят. Однако сразу после этого разгорелась дискуссия о том, чем именно должна заниматься образуемая Подготовительная комиссии при СНК. Осинский считал, что она должна рассматривать вопросы перед обсуждением их в СНК. Куйбышев настаивал на формулировке «подготовка», так как «весь смысл заключается в том, чтобы не было решающего органа, кроме СНК и СТО. Комиссия только подготавливает вопрос». В итоге было решено дать следующую формулировку: «Предварительная разработка вопросов, вносимых на разрешение Совета Народных Комиссаров и СТО».[958]

5.2.3. Законодательная деятельность СНК СССР с конца 1926 по 1930 год

После завершения работы партийной комиссии под руководством В. Куйбышева по упорядочению взаимоотношений центральных учреждений, упразднения КЗП и создания Подготовительной комиссии при СНК законодательная деятельность Совнаркома была реформирована.

Активизацию законопроектной деятельности наркоматов следует рассматривать как особенность законодательной деятельности, начиная с конца 1926 года. Теперь проекты на рассмотрение СНК вносились непосредственно из наркоматов и ведомств. Например, согласно протоколу № 183 от 23 ноября 1926 года пунктом пятым стоял вопрос о кооперативном кредите. Докладчиками по вопросу были: Чуцкаев из НК РКИ, Шефлер из Центрального сельскохозяйственного банка, Каинский из Кооперативного Совета, Агеев из Центросоюза и Умнов из Госплана. Проект был принят СНК и направлен на утверждение Президиума ЦИК.[959]

---

[957] Там же. Л. 18, 19.
[958] Там же. Л. 26.
[959] См. Ф. 5446. Оп. 1а. Д. 19. Л. 265.

Поскольку КЗП была упразднена в 1926 году, а редактировать постановления Совнаркома все же требовалось, то 17 августа 1926 года было издано «Положение о редакционно-юридическом бюро при СНК СССР». Согласно этому Положению главный редактор – консультант являлся помощником Управляющего делами СНК СССР по юридической части и назначался СНК СССР. На редакционно-юридическое бюро возлагалось редактирование постановлений СНК СССР и СТО в целях уточнения и упрощения их редакции и согласования с ранее изданными постановлениями, а также выполнение специальных поручений Управления делами СНК.[960]

Еще одним нововведением, появившимся в работе СНК после проверки деятельности СНК партийной комиссий, следует считать внедрение планирования, в том числе и планирования законодательной работы. Так, в архивах сохранились документы, из которых видно, что начиная с 1926 года, СНК стал работать по заранее утвержденному плану. Например, план работы Совета Народных Комиссаров СССР на апрель – сентябрь 1926 года, план работы Совета Народных Комиссаров СССР на январь 1926 года – апрель 1927 года, уточненный план работы Совета Народных Комиссаров Союза ССР на март 1927 года, план работы Совета Народных комиссаров на апрель 1927 года. В данных планах обращает на себя внимание то, что докладчиками выступают соответствующие наркоматы, а не Подготовительная комиссия, и то, что здесь наряду с вопросами законодательными перечислены и вопросы управления, что можно считать свидетельством изменения характера деятельности СНК СССР в 1927 году. То есть в 1927 году СНК СССР стал больше заниматься вопросами хозяйственного управления.

В партийном архиве сохранилась записка от 25 января 1927 года за подписью заместителя заведующего секретного отдела ЦК ВКП(б) Брезановского, направленная в высшие советские органы, которая свидетельствует об интересе ЦК ВКП (б) к их работе. В ней содержалось: «Секретный отдел ЦК ВКП(б) просит:1) впредь высылать протоколы ЦИК СССР, СНК СССР, СТО и ВЦИК на имя Сталина в двух экземплярах со всеми приложениями (проектами и постановлениями); 2) высылать регулярно совершенно секретные протоколы и постановления».[961] Записка свидетельствует об установлении с начала 1927 года более тесного взаимодействия между высшими партийными и высшими советскими органами.

[960] См. СЗ СССР. 1926. № 58. Ст. 428.
[961]РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 85. Д. 110. Л. 147.

Из приведенных документов видно, что наряду с вопросами законодательного характера большое место стали занимать вопросы управленческие. Таким образом, можно утверждать, что проверка работы СНК партийной комиссией под руководством Куйбышева привела к существенным изменениям в деятельности Советского правительства. Характер деятельности Совнаркома изменился в сторону усиления исполнительно-распорядительной функции, был установлен контроль за деятельностью СНК со стороны партийных органов, была сделана попытка разгрузить СНК от так называемых «вермишельных вопросов» и сосредоточиться на наиболее важных вопросах. Однако усиление административной функции СНК не означало, что Совнарком перестал заниматься законодательной деятельностью. В 1927-1928 годах СНК продолжал заниматься законотворчеством, что подтверждается протоколами его заседаний. В СНК стали разрабатываться крупные нормативные акты, направленные на регулирование важнейших вопросов общественной жизни. К таким актам, разработанным СНК в 1927-1928 годах, можно отнести: «Общие начала землеустройства и землепользования» 1928 года, «Положение о едином сельскохозяйственном налоге на 1927 - 1928 год», постановление «О коллективных хозяйствах», «Положение о промышленных трестах», «Положение о бюджетных правах Союза и союзных республик», а также пятилетний перспективный план народного хозяйства.

В 1927 году в СНК были более детально регламентированы процедурные вопросы. 14 июня 1927 года Совнарком Союза ССР принял протокольное постановление следующего содержания: «Установить что проекты постановлений, вносимые ведомствами и союзными республиками в СНК СССР и СТО, должны до внесения согласовываться непосредственно с заинтересованными ведомствами и республиками, учреждение, вносящее проект, должно приложить справку о возражениях ведомств и республик, с которыми не достигнуто соглашение.

Отменить существующий порядок рассылки всех материалов по вопросам, вносимым в СНК СССР и СТО (рассылка только заинтересованным ведомствам).

Установить, что ведомства СССР и постпредства союзных республик могут не давать ведомствам заключений и не посылать своих представителей по вопросам, которые не затрагивают их интересов. Обязать наркоматы и постпредства союзных республик посылать на заседания и совещания по подготовке законопроектов в качестве своих представителей ответственных работников, которые должны отражать точку зрения ведомства».[962]

[962] Там же. Л. 449.

Данное постановление было непосредственно направлено на упорядочение законодательной деятельности СНК, призвано сократить бумажную волокиту, улучшить качество проработки проектов перед представлением их на заседания Совнаркома.

Итак, 1927 год можно считать успешным для СНК Союза с точки зрения законодательной работы. Можно констатировать, что удалось в какой - то мере преодолеть перегруженность СНК СССР незначительными вопросами, а в сфере законодательства СНК разработал и принял важные нормативно-правовые акты.

По ст. 38 Конституции Союза ССР 1924 года СНК имел полномочия издавать декреты и постановления, обязательные на всей территории Союза. Поэтому СНК 17 июля 1928 года провел в круговую постановление о том, что Союзный Совнарком имеет право вносить изменения и дополнения в тексты законов, утвержденных ЦИК СССР и его Президиумом.[963] Это предложение было направлено на утверждение Президиума ЦИК СССР. 9 августа 1928 года оно было рассмотрено на заседании Президиума ЦИК СССР. Президиум постановил: «Проект постановления, внесенный СНК Союза СССР, коренным образом противоречит Конституции Союза и взаимоотношениям органов власти».[964] И на этом основании он был отклонен. Президиум ЦИК не просто отклонил внесенное Совнаркомом предложение, но по его требованию 28 июля 1928 года редактором – консультантом В. Игнатьевым на проект СНК было составлено заключение, в котором позиция Президиума была обоснована. «СНК вошел в Президиум ЦИК с ходатайством о праве вносить изменения и дополнения в текст утвержденных ЦИК СССР и его Президиума законов в двух случаях: когда эти изменения и дополнения непосредственно вытекают из принятых ЦИК Союза ССР и его Президиумом постановлений и, во-вторых, тогда когда эти изменения непосредственно вытекают из постановлений СНК Союза, принятых им на основании поручения или полномочия ЦИК Союза СССР.

Практика допускала передачу СНК функций по изменению и утверждению законов, принятых ЦИК и его Президиумом лишь в случаях специальной оговорки в постановлениях ЦИК и его Президиума. Уже такого рода поручения с конституционной точки зрения можно было оспаривать, так как, хотя ст. 38 и говорит, что СНК действует в пределах предоставленных ему ЦИК прав, но едва ли эти права могут идти так далеко, что ЦИК может передавать ему функции верховных органов власти, в данном случае функции ЦИК

[963] См.: ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 64. Д. 580. Л. 2.
[964] Там же. Л. 10.

Союза ССР и его Президиума. Во всяком случае, здесь спор может идти лишь о пределах делегирования своих прав ЦИК Союза ССР по каждому вопросу в отдельном случае.

Проект создает совершенно новые нормы, касающиеся положения СНК в системе высших органов власти Союза ССР. Проект относит к усмотрению самого СНК издание тех или иных изменений и дополнений к законам, принятым ЦИК и его Президиумом. Проект идет за рамки Конституции Союза ССР и фактически умаляет законодательные функции ЦИК Союза СССР и его Президиума. Получится положение, что акты ЦИК и его Президиума могут быть изменены до неузнаваемости.

Представленный проект не вызывается и мотивами целесообразности, потому что по этим мотивам было бы целесообразнее на окончательное разрешение СНК Союза ССР представить целый ряд вопросов, сравнительно мелких, не принципиальных, которые до самого последнего времени вносятся все-таки на утверждение Президиума ЦИК Союза ССР. Но было бы наоборот совершенно нецелесообразно предоставлять СНК Союза ССР компетенцию издавать законодательные акты по тем же вопросам, по которым издает ЦИК Союза и его Президиум».[965]

Как видим, мнение консультанта ЦИК В. Игнатьева было категоричным. Из заключения следовало, что ни в коем случае нельзя допускать умаления законодательных полномочий ЦИК и его Президиума и расширения законодательных прав СНК. Проблема разграничения законодательных полномочий между Совнаркомом и Президиумом ЦИК на практике все же существовала. Более того, СНК много времени уделял законодательной функции. Так что предложение СНК о предоставлении ему права вносить изменения и дополнения в законы основывалось на сложившейся практике законодательной деятельности. Данный тезис подтверждается запиской Н. Горбунова от 14 ноября 1928 года на имя А.С. Енукидзе – секретаря Президиума ЦИК СССР. В записке содержалось: «Уважаемый Авель Сафронович! 8 августа 1928 года Президиум ЦИК СССР отклонил внесенный СНК СССР проект постановления о праве СНК издавать изменения и дополнения в текст законов, утвержденных ЦИК Союза ССР и его Президиумом. Отклонение это основано на недоразумении. В целом ряде случаев СНК в силу прямого поручения или полномочия, данного ему ЦИК, проводит в жизнь определенные мероприятия, являющиеся изъятием из утвержденных ЦИК законов или дополняющие их. СНК СССР, согласно данному ему поручению или полномочию, публикует от своего имени соответствующий закон. Таков, например, закон от 17 апреля

[965] Там же. Л. 4,6.8, 9.

1928 года «О мерах поощрения строительства жилищ за счет частного капитала»,[966] изданный по поручению, содержащемуся в постановлении ЦИК и СНК СССР от 4 января о жилищной политике. Теперь нужно, в целях кодификации, внести в текст соответствующих налоговых и других законов, из которых допущены изъятия. Спрашивается, может ли эти кодификационные изменения внести сам СНК или он должен внести на утверждение ЦИК. Если принять последнее, получается нелепое положение: СНК СССР по данному ему поручению или полномочию, своей властью установил и опубликовал соответствующие изъятия, а ЦИК после этого будет вносить в действующее законодательство кодификационные изменения, которые только регистрируют поправки, по существу уже введенные в действие СНК СССР.

То же самое мы имеем в том случае, когда ЦИК принял определенное постановление и остается внести в действующее законодательство изменения, вытекающие из принятого ЦИК решения. Издание СНК перечней отменяемых узаконений в связи с тем или иным ЦИКовским законом является *прочно установившейся практикой* (выделено мной – О. М.). Да и сам Президиум в последнее время стал поручать СНК СССР утверждение изменений в действующем законодательстве, вытекающих из того или иного принятого ЦИК закона».[967]

Несмотря на стремление СНК закрепить за собой право вносить изменения в законы, утвержденные Президиумом, ему это не удалось, что следует из резолюции от 15 ноября 1928 года, написанной на письме Горбунова рукой Енукизде.[968]

Вообще, само возникновение вышеизложенного дела свидетельствовало о проблеме, которая существовала в законодательной деятельности СССР того времени. Действительно, как видно из документов часто Президиум ЦИК СССР просто утверждал без каких-либо изменений и внесения поправок постановления уже принятые СНК СССР. То есть происходило как бы дублирование законодательной деятельности Совнаркома со стороны Президиума ЦИК. При этом ЦИК СССР практически был оттеснен от законодательной функции, так как основная масса законодательных актов проходила через Президиум ЦИК, а не через ЦИК СССР. СНК СССР, по-видимому, считал такую практику не правильной. Получалось, что СНК – реально работающий законодательный орган был вынужден всякий раз отправлять разработанные и принятые им акты на утверждение Президиума ЦИК, который с одной стороны не располагал достаточными ресурсами для разработки и обсужде-

[966] СЗ СССР. 1928. № 26. Ст. 231,
[967] См.: ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 64. Д. 580. Л. 11, 12.
[968] См.: там же. Л. 11 об.

ния законов, а с другой стороны не являлся представительным органом власти как ЦИК СССР. Вообще, само существование такой проблемы можно рассматривать как проявление несовершенства законодательной работы в СССР в 1920-е годы.

1928 год можно считать последним годом активной законодательной деятельности СНК, что подтверждается протоколами его заседаний. В начале 1929 года правые во главе с Бухариным и Рыковым выступили с заявлением о своем несогласии с политикой партии, проводимой группой Сталина. В партии оформились открыто конфликтующие фракции. Эта ситуация не могла не отразиться и на работе советских органов. Протоколы СНК СССР с начала 1929 года существенно отличаются от протоколов 1928 года, в них рассматриваются в основном только вопросы управленческие. Например, протокол объединенного заседания СНК и СТО от 15 января 1929 года содержит следующие пункты: 1. О целесообразности заключения договора между автотрестом и английской фирмой «БСА» о техпомощи. 2. Баланс металлов на 1928-1929 год. 3. О капитальном строительстве в области черной металлургии. 4. Общий доклад комиссии по плану капитального строительства. 5. О результатах размещения второго займа индустриализации.[969]

Конечно, в 1929 году СНК СССР еще принимал нормативно-правовые акты, так как нэп не был еще окончательно свернут, но их было значительно меньше, чем в предыдущие годы. Акты 1929 года касались вопросов регулирования труда в промышленности.[970] Как известно в январе – феврале 1930 года в СССР изменился коренным образом политический курс. Изменения эти были связаны с решениями партии по коллективизации в зернопроизводящих районах страны, что получило отражение и в протоколах СНК СССР.

В Государственном архиве РФ протоколы Совнаркома Союза СССР разделены таким образом, что с 1923 по 1928 год они объединены в опись 1а, а с 1929 по 1936 год входят в опись 1в. Думается, что такое деление не случайно. Оно связано с кардинальным изменением политики советского государства в начале 1929 года, когда группа правых во главе с Бухариным и Рыковым выступила против группы Сталина, в результате чего в декабре 1930 года Молотов сменил Рыкова на посту председателя СНК СССР.

---

[969] См: ГАРФ. Оп. 1в. Д. 455. Л. 59, 60.

[970] Например, СНК принял следующие акты: постановление от 6 марта 1929 года «О мерах к укреплению трудовой дисциплины в государственных предприятиях», постановление от 26 августа 1929 года «О переходе на непрерывное производство в предприятиях и учреждениях Союза ССР», постановление от 24 сентября 1929 года «О рабочем времени и времени отдыха в предприятиях и учреждениях, переходящих на непрерывную производственную неделю», постановление от 4 октября 1929 года «О рабочем времени и оплате труда в учреждениях, перешедших на непрерывную производственную неделю», постановление от 13 октября 1929 года «О премировании в предприятиях государственной промышленности».

Итак, сделаем ряд выводов, которые вытекают из анализа законодательной деятельности в СССР в 1920-е годы. Система высших органов государственной власти по Конституции СССР 1924 года предусматривала иерархию четырех органов, каждый из которых обладал законодательными полномочиями. Законодательные полномочия у этих органов были разными. Съезд Советов осуществлял руководство законодательной деятельностью, давал задания нижестоящим органам о разработке тех или иных актов по основным направлениям политики советского государства. На съездах происходило обсуждение общественно-политической, социально-экономической ситуации в стране. Заслушивались мнения представителей с мест, которые старались в своих выступлениях обратить внимание высшей власти на проблемы их региона.

В процессе обсуждения законопроектов активно участвовали крупные партийные и государственные деятели, а также многие известные в то время юристы. К ним можно отнести: И.В. Сталина, М.И. Калинина, А.И. Рыкова, Ф.Э. Дзержинского, А.С. Енукидзе, Л.Б. Каменева, Г.Я. Сокольникова, Г.И. Петровского, Н.И. Бухарина, В.В. Куйбышева, Х.Г. Раковского, И.М. Варейкиса, Д.И. Курского, Н. В. Крыленко, П.А. Красикова, С.Е. Чуцкаева, А.Н. Винокурова, В.П. Милютина, В.П. Антонова-Саратовского, Г.М. Леплевского, В.И. Яхонтова, Н.М. Скрыпника, А.Я. Вышинского, А.Г. Гойхбарга, Я.Н. Бранденбургского, В. Осинского, Д. С. Постоловского, И.Я. Цейликмана, Я.А. Бермана, И.И. Мирошникова и др.

ЦИК СССР в изучаемый период может считаться главным законодательным органом, так как именно этот орган принял в 1920-м году основы общесоюзного законодательства. Совет Народных Комиссаров чрезвычайно много времени уделял вопросам законотворчества. Можно даже сказать, что он занимался законодательной деятельностью в ущерб управленческой функции. Президиум ЦИК СССР, как правило, утверждал акты, направленные из СНК СССР. Причем затем эти правовые акты публиковались в официальных изданиях от имени ЦИК СССР. Таким образом, Президиум заменял собой ЦИК как представительный орган в период между его сессиями, что не противоречило Конституции СССР.

Значительную роль в законотворчестве играл Президиум ЦИК СССР, который утверждал практически все нормативно-правовые акты, разрабатывавшиеся и принимавшиеся СНК СССР. В некоторых случаях он вносил в акты изменения и дополнения. Президиум мог принять решение о том, чтобы Совнарком издал тот или иной акт от своего имени, т.е. СНК мог самостоятельно издавать законы, только получив на это согласие Президиума.

Совнарком Союза ССР с 1923 по 1929 год играл важную роль в законотворчестве, через него проходили практически все законопроекты того времени, причем работа эта характеризовалась чрезвычайной интенсивностью. Проекты нормативно-правовых актов, которые рассматривались в СНК СССР, а затем направлялись на утверждение ЦИК СССР и его Президиума, предварительно готовились в специальных комиссиях СНК. В этой связи нельзя согласиться с мнением Н.Е. Зиновьева, который писал, что «как верховный полновластный государственный орган в период между съездами Советов ЦИК СССР объединил всю работу по законодательству и управлению Союза ССР. Законодательство являлось основной функцией ЦИК. Его обязательному рассмотрению и утверждению подлежали *все* (выделено мной – О. М.) нормативные акты, имеющие крупное союзное значение».[971] С данной точкой зрения согласиться нельзя. Если называть орган, который объединял и координировал законодательную деятельность Союза ССР с 1923 года по 1929 год, то скорее следует назвать СНК СССР, а не ЦИК СССР. Кроме того, ЦИК СССР рассмотрел и обсудил не то что не все нормативные акты Союза, а немного, но зато крупных правовых актов. Большинство нормативно-правовых актов разрабатывалось в СНК СССР, а затем утверждалось без каких – либо изменений в Президиуме ЦИК.

В 1920-е годы советское государство уделяло законодательной функции огромное внимание, что в большой мере было обусловлено нэпом и необходимостью создать новое советское законодательство. При этом значительное внимание к законодательству все же не привело к установлению строго режима законности, поскольку в этот период так и не было произведено разграничение между законами и подзаконными актами, а вместо термина «закон» предпочитали пользоваться термином «постановление». Кроме того, укреплению законности мешало сложное федеративное государственное устройство. Сложность данной проблемы явственно проявилась в период разработки и принятия общесоюзного законодательства в 1920-е годы.

Законодательные органы, созданные в СССР, были построены по образцу системы законодательных органов РСФСР, сложившейся в 1917-1922 годах. Новым институтом был Совет Национальностей – вторая палата ЦИК Союза ССР, представлявшая интересы национальных государственных образований в составе Союза, закрепленная в Конституции СССР 1924 года. Однако, несмотря на внешнее сходство, законотворческий механизм в

[971] Зиновьев Н.Е. Центральный Исполнительный Комитет СССР, его правовое положение, организация и деятельность. 1922-1937 г. г. Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 1973. С. 5.

СССР был новым, более усовершенствованным: законопроекты готовились в специальных комиссиях, обсуждались и предварительно принимались в СНК СССР, затем направлялись на утверждение ЦИК СССР или его Президиума в промежутках между сессиями ЦИК.

Сложная процедура прохождения законопроектов в 1923-1929 годах по советским высшим инстанциям была обусловлена особой конструкцией высших органов законодательной власти, федеративным характером советского государства, который отражал многонациональный состав населения страны и различие интересов Союза и союзных республик, а также общественно-политической и экономической ситуацией, которая приводила к вмешательствам в деятельность законотворческих органов со стороны партии большевиков.

Глава 6. Законодательная деятельность высших органов власти СССР в первой половине 1930-х годов

6.1. Законодательная деятельность съездов Советов СССР в первой половине 1930-х годов

В 1929 году завершился этап истории, известный под названием новой экономической политики. Нэп, по мнению партии большевиков, более не позволял решать остро стоявшие перед страной задачи по модернизации советской экономики, тормозил проведение индустриализации и коллективизации страны.

В марте 1931 года состоялся VI съезд Советов, на котором присутствовало 1570 делегатов с решающим голосом и 833 – с совещательным. На этом съезде М.И. Калинин, выступавший с докладом, заявил, что «самым главным достижением за это время является коллективизация крестьянских хозяйств».[972] С отчетом правительства на съезде выступал В.М. Молотов, назначенный председателем Советского правительства 19 декабря 1930 года после смещения с этот поста А.И. Рыкова. Выступление Молотова содержало видение ситуации в мире и в СССР глазами партийного руководства. Он утверждал, что преобладание социалистических элементов в стране совершенно очевидно, что вступление СССР в период непосредственного строительства социализма происходит на фоне углубления мирового кризиса и обострения противоречий капитализма. Молотов подчеркнул, что в Советском Союзе больше не проводилась новая экономическая политика.[973] Председатель Совнаркома СССР отметил проводившиеся на Западе антисоветские кампании, и то, что с осени 1929 года в капиталистических странах идет довольно быстрыми темпами подготовка нападения на СССР.[974]

На Западе критике подвергалось проводившееся в то время в СССР применение принудительного труда. Молотов не обошел данный вопрос в своем выступлении. Он указал на два аспекта проблемы, заметив, что и на Западе рабочие не свободны в выборе, и причины

---

[972] VI съезд Советов Союза СССР. М., 1931. Стенограф. отчет. Бюллетень № 1. С. 1.
[973] Там же. С. 13.
[974] См.: там же. С. 15.

капиталистического рабства давно вскрыты, и что обязательный в Советском Союзе труд связан с улучшением его оплаты: заработная плата рабочих в Советском Союзе за два последних года поднялась с 7,8 до 12,5 миллиарда рублей. Говоря о труде заключенных, председатель Совнаркома сказал: «Мы никогда не думали скрывать того факта, что труд заключенных, здоровых, способных к труду, у нас применяется на некоторых коммунальных и дорожных работах. Мы делали это раньше, делаем теперь и будем делать впредь. Это выгодно для общества. Это полезно для преступников, ибо приучает их к труду и делает их полезными членами общества».[975]

Молотов в докладе об итогах первой пятилетки с гордостью сообщал, что за четыре года, с 1927 года по 1930 год включительно, в стране было пущено 323 новых предприятия, а в течение одного 1931 года планировалось запустить в ход 518 новых предприятий.[976] Отмечалось, что Советская власть не только выполняет, но и перевыполняет пятилетнюю программу строительства социализма, ликвидирована безработица, разрешена зерновая проблема, произошел окончательный поворот крестьянских масс на путь коллективизации, Советская власть перешла от политики ограничения к вытеснению капиталистических элементов и к политике ликвидации кулачества как класса. Если в 1926-1927 годах из всего товарного хлеба – 630 млн. пудов, совхозы и колхозы давали лишь 38 млн. пудов, то в 1931 году совхозы и колхозы дали уже 487 млн. пудов хлеба.[977]

Затронул Молотов и проблему перегибов при проведении коллективизации, подчеркнув, что произошли они при проведении партийной линии в практике работы ряда районов.[978] Но, несмотря на перегибы, Советское правительство считало проводимую политику правильной. Молотов говорил о ней, что от политики ограничения и вытеснения капиталистических элементов партия перешла к политике ликвидации кулачества как класса на базе сплошной коллективизации. Он отметил, что свое законодательное оформление эта политика нашла в издании декрета от 1 февраля 1930 г. «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством»[979]. Этим декретом в районах сплошной коллективизации отменялось действие закона о разрешении аренды земли и о применении наемного труда в единоличных крестьянских хозяйствах, а местным органам в районах сплошной коллективизации разрешалось применять

---

[975] Там же. С. 23.
[976] См.: VI съезд Советов Союза СССР. Стенограф. отчет. Бюллетень № 2. М., 1931. С. 10.
[977] См.: там же. С. 5.
[978] См.: там же. С. 6.
[979] СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 105.

«все необходимые меры борьбы с кулачеством, вплоть до полной конфискации имущества кулаков и выселении их из пределов отдельных районов и краев (областей)».[980]

Молотов вслед за Сталиным разграничил перегибы, проходившие на местах, и политику партии. Но вольно или невольно Молотов признал вину или часть вины за перегибы и за центром. А вот как о коллективизации рассказала съезду делегат из Украины Копылова: «В течение 1929/30 года крестьянство шло в колхозы, часто вопреки своему желанию, не уяснив себе всех преимуществ коллективных форм хозяйствования. Многие колхозы, наспех организованные под административным давлением, к весне прошлого года распались. Но основная часть бедноты и батрачества уже тогда закрепилась в колхозах. Если бы ЦК партии своевременно не предостерег от опасностей «левого» загиба, то это, безусловно, было бы на руку тем оппортунистам и тем врагам, которые сейчас стоят перед советским судом. И благоприятный перелом в колхозном строительстве произошел потому, что своевременно были разоблачены те работники, которые самым вредительским образом подходили к крестьянству. Ведь шутка ли сказать – проводить коллективизацию под револьвером, под ружьем!».[981] Интересно, что явно «левацкие» перегибы местных партийных руководителей женщина связывала с процессом против «правых» политиков и говорила о меньшевистской, вредительской организации, которая хотела устроить интервенцию против Советского Союза.

12 марта VI съезд Советов СССР приступил к заслушанию доклада Наркомата земледелия Союза. Нарком земледелия Я.А. Яковлев начал свой доклад со ссылки на выступление Сталина в апреле 1928 года на Пленуме партии, в котором тот призвал организовать в течение 3-4 лет на территории РСФСР и УССР новые крупные совхозы по производству хлеба – там, где «не могут быть задеты новыми совхозами крестьянские наделы»[982]. Сталин рассчитывал, что к 1932 году они будут производить до 100 миллионов пудов товарного хлеба. Далее оратор указывал на недостатки в работе колхозов, главными из которых, по его мнению, являлись отсутствие или плохое качество учета и применение подушевого распределения вместо распределения урожая по трудовому вкладу колхозников.[983]

Преимущество распределения дохода по труду перед подушевым нарком земледелия видел в том, что подушевая система не позволяла заинтересовать колхозников в результатах труда и ставила под угрозу хлебозаготовки. «Лучшие колхозники работали до упаду, а

---

[980] VI съезд Советов Союза СССР. Стенограф. отчет. Бюллетень № 2. М., 1931. С. 6, 7.
[981] VI съезд Советов Союза СССР. М., 1931. Стенограф. Отчет. Бюллетень № 3. С. 25, 26.
[982] Там же. Бюллетень № 11. С. 1.
[983] См.: там же. С. 6.

другие совсем не работали. Зато, когда пришло время делить хлеб, - тут бросились все. Каждому выдали на душу по 18 пудов. Когда началась заготовительная кампания, то оказалось, что хлеба для продажи государству нет».[984] Решение проблемы виделось Яковлеву во внедрении правильного способа организации колхозной работы – сдельщины, что позволило бы заинтересовать каждого колхозника в результатах своего труда. Затронул докладчик и гендерный аспект такого решения: «Безусловно, за сдельщину всюду будут женщины, это покажется странным, но это факт: единственный способ быстро уравнять в колхозе оплату труда мужчины и женщины – это сдельщина».[985]

Из материалов съезда видно, что главным направлением политики в то время была коллективизация сельского хозяйства. Итог работе VI съезда подвел Секретарь ЦИК А.С. Енукидзе, который провозгласил этот съезд одним из самых результативных за всю историю съездов Советов СССР.

Следующий VII съезд Советов СССР состоялся в январе 1935 года. Кардинальные изменения общественного строя в СССР явились основанием для принятия VII съездом Советов СССР постановления «О внесении некоторых изменений в Конституцию Союза ССР», которым предписывалось разработать и внести в Конституцию изменения в направлении: «1) дальнейшей демократизации избирательной системы в смысле замены не вполне равных выборов равными, многостепенных – прямыми, открытых – закрытыми; 2) уточнения социально-экономической основы Конституции в смысле приведения Конституции в соответствие с нынешним состоянием классовых сил в СССР (создание новой социалистической индустрии, разгром кулачества, победы колхозного строя, утверждение социалистической собственности, как основы советского общества)».[986]

Для решения поставленных задач ЦИК СССР предлагалось избрать конституционную комиссию, которой поручалось разработать исправленный текст Конституции в соответствии с вышеизложенными положениями и внести этот проект на утверждение сессии ЦИК Союза ССР. Причем в постановлении указывалось, что следующие выборы в советские органы должны были проводиться на основе новой избирательной системы. Анализ изучаемого постановления позволяет сделать вывод о том, что VII съезд по существу констатировал, что Конституция 1924 года не отвечала требованиям времени, поэтому требовалась серьезная переработка основных конституционных установлений. Как известно,

---

[984] Там же. С. 7.
[985] Там же. С. 16.
[986] СЗ СССР. 1935. № 8. Ст. 69.

внесением изменений в Конституцию дело не ограничилось, после VII съезда Советов началась разработка проекта новой Конституции СССР.

VIII Чрезвычайный съезд Советов СССР проходил с 25 ноября по 5 декабря 1936 года. На этом съезде была принята новая Конституция СССР на основе доклада Сталина. Отметим, что Сталин не выступал с докладами на съездах Советов СССР с 1922 года – с тех пор, как на I съезде он сделал доклад об образовании СССР. Данный факт весьма символичен, так как VIII съезд Советов завершил эру той системы органов верховной Советской власти, которая была создана под руководством Ленина.

6.2. Законодательная деятельность ЦИК СССР в первой половине 1930-х годов

С 4 по 12 января 1931 года проходила III сессия ЦИК СССР V созыва. В порядок дня сессии были включены следующие вопросы. 1. О народно-хозяйственном плане Союза ССР на 1931 г. (докладчики Молотов и Куйбышев). 2. Единый финансовый план и государственный бюджет Союза ССР на 1931 год (докладчик – Гринько, содокладчик – член Бюджетной комиссии ЦИК Союза ССР по единому финансовому плану и государственному бюджету Союза ССР Чуцкаев). 3. Доклад Наркомата труда СССР о мероприятиях по подготовке квалифицированной рабочей силы для народного хозяйства Союза ССР (докладчик – Цихон). 4. О созыве VI съезда Советов СССР (докладчик – Енукидзе). 5. Об утверждении постановлений, принятых в период между сессиями и подлежащих утверждению, на основании статьи 18 Конституции СССР (докладчик – Медведев).

Все доклады по установившемуся регламенту заслушивались на совместных заседаниях Союзного Совета и Совета Национальностей, а прения и обсуждения этих докладов велись на раздельных заседаниях.

Интерес представляет утверждение постановлений, принятых Президиумом ЦИК между сессиями, так как данный вопрос непосредственно относится к вопросам законодательной деятельности ЦИК. Докладчик – член ЦКК ВКП(б) А.В. Медведев сообщил, что на рассмотрение ЦИК СССР представлены законодательные акты с декабря 1929 года по ян-

варь 1931 года. Социалистическая реконструкция народного хозяйства требовала внимания к вопросам планирования, усиления планового начала специализации оперативного руководства, устранения множественности и параллелизма в руководстве промышленными предприятиями. В этих целях был принят весьма важный закон о реорганизации управления государственной промышленностью, по которому ВСНХ и другим наркоматам предоставляется право с разрешения СНК и СТО учреждать всесоюзные объединения по отдельным отраслям госпредприятий. В этих же целях издан закон о перенесении хозяйственного года на 1 января, который является показателем планирования сельского хозяйства в связи с огромным ростом его социалистического сектора – колхозов и совхозов.[987]

Грандиозное строительство требовало огромного количества кадров, причем в первую очередь руководящего состава. Но здесь Советской власти пришлось столкнуться с проблемой, поскольку не все люди, которые работали в народном хозяйстве, встали на путь социализма. Более того, «часть из них работала у нас для того, чтобы вредить нам – служить интересам капитализма».[988] Поэтому разрешение вопроса о создании собственных пролетарских и, безусловно, надежных кадров, причем как руководящих, так и рабочих профессий, являлось важнейшей предпосылкой успеха социалистической стройки. Для достижения этой цели был принят закон о порядке найма и распределении рабочей силы и борьбе с текучестью, о подготовке технических кадров, о реорганизации вузов, техникумов и рабфаков и о мерах привлечения на производство инженерно-технических кадров.

Организация работы транспорта требовала издания по этому вопросу специального законодательства. Направление законодательной деятельности в этой области касалось мер по предотвращению преступлений на транспорте. Были изданы законы о железнодорожных линейных судах, о дисциплинарных взысканиях на транспорте, о поощрениях транспортных работников.

Для правового регулирования деятельности в области сельского хозяйства в связи с коллективизацией Президиум ЦИК принял несколько постановлений, по которым колхозники получали значительные налоговые льготы. Например, от налогов на два года освобождался весь обобществленный рабочий скот, а также не обобществленный, к которому были отнесены коровы, овцы, птица. Для укрепления колхозного движения был издан закон об укреплении сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством.

---

[987] См.: ЦИК СССР 3 сессия 5 созыва. Бюллетень № 18. М., 1931 С. 16.
[988] Там же. С. 17.

Медведев упомянул как имеющий большое значение закон о едином сельскохозяйственном налоге. Этот закон был теперь построен с учетом новых социально-экономических сдвигов на селе. Например, в нем были установлены различные основы для налогообложения единоличников и колхозов, были учтены недочеты прежнего индивидуального обложения. Кроме того, он заострял классовую суть налоговой политики в деревне и тем самым стимулировал дальнейшее развитие колхозного движения. Особо было подчеркнуто отношение к кулакам. В докладе указывалось что, «усматривая недостаточное внимание выявлению и обложению кулацких хозяйств в индивидуальном порядке Президиум ЦИК СССР принял закон, в котором говорится о необходимости усилить внимание к полному выявлению и обложению кулацких хозяйств единым сельхозналогом в индивидуальном порядке. Признаки кулацких хозяйств, указанные в статье 29 Положения о едином сельскохозяйственном налоге – СНК союзных и автономных республик и облисполкомам было разрешено видоизменить применительно к местным условиям».[989]

В области культурно-просветительской работы Президиум ЦИК принял закон о всеобщем обязательном начальном обучении. Закон предусматривал, что с 1930-1931 учебного года дети в возрасте 8-10 лет должны были быть охвачены четырехлетними начальными школами, а в рабочих районах – школами-семилетками.

Большие изменения произошли в системе советского центрального и местного управления. В качестве важнейших законодательных актов в этой области были названы: закон о ликвидации округов и укреплении районов, положение о сельских советах, постановление о работе сельских судов.

Представляет интерес процедура принятия ЦИК СССР представленных нормативно-правовых актов. После доклада Медведева был объявлен перечень всех законов, которые были представлены на утверждение сессии. Он был заранее роздан, и члены ЦИК могли с этим перечнем ознакомиться. Им также сообщили, что эти законы уже вступили в действие до начала сессии, и что во время сессии не поступало заявлений о необходимости пересмотра тех или других законов.[990] Далее был поставлен вопрос о порядке обсуждения: открывать ли прения или сразу же приступать к утверждению. Голоса из зала предложили сразу утвердить законы. Вопрос был поставлен на голосование и единогласно принято решение об утверждении законов без прений. Обратим внимание на этот факт. ЦИК СССР утверждал законы без обсужде-

[989] ЦИК СССР III сессия V созыва. М., 1931. Бюллетень № 18. С. 20.
[990] См.: там же. С. 25.

ний, более того, это, пожалуй, и не было утверждением, так как законы на момент представления членам ЦИК СССР уже активно применялись для регулирования важнейших вопросов общественной жизни. Таким образом, утверждение на сессии постановлений Президиума ЦИК СССР было формальным, носило информативный характер, а не законотворческий, тем не менее процедура, установленная в статье 18 Конституции СССР, была соблюдена.

Из стенограммы III сессии ЦИК СССР V созыва видно, что из 97 актов представленных на утверждение, 76 были нормативно-правовыми актами, остальные были постановлениями о назначении руководящих работников. Например, пунктом 77 шло постановление о назначении Орджоникидзе председателем ВСНХ, пунктом 78 Куйбышев назначался заместителем председателя СНК СССР и председателем Госплана, а пунктом 88 Рыков освобождался от обязанностей председателя СНК СССР.[991]

III сессия ЦИК СССР VI созыва проходила в Москве с 23 по 30 января 1933 года. В первый день работы ЦИК основной доклад делал председатель СНК В.М. Молотов. Он говорил о том, что внимание к защите социалистической собственности отразилось в издании декрета Советского правительства «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности». Давая характеристику постановлению, Молотов оценивал его не с правовой, а с политической точки зрения. Он говорил, что этим декретом в развернутой форме подчеркивалось глубочайшее принципиальное различие между собственностью буржуазной и собственностью социалистической.[992] Переход средств производства во всех отраслях народного хозяйства в общественную собственность сделал возможным издание постановления, написанного Сталиным, которое «ставит со всей принципиальной отчетливостью вопрос об общественной собственности в Советском Союзе», провозглашает «священной и неприкосновенной» общественную собственность, т.е. собственность государственную, колхозную и кооперативную, а покушающихся на нее объявляет «врагами народа».[993]

Кроме того, Молотов остановился на совместном постановлении СНК СССР и ЦК ВКП(б) «Об обязательной поставке зерна государству колхозами и единоличными хозяйствами», так как этот нормативный акт имел большое политическое значение. «Этим декретом отменяется существовавшая договорная (контракционная) система заготовок зерновых культур и устанавливаются для колхозов и единоличных хозяйств, в порядке налога,

---

[991] Перечень постановлений см.: в приложении – О. М.
[992] См.: ЦИК СССР VI созыв III сессия. М., 1933. Бюллетень № 1. С. 23, 24.
[993] Там же. С. 26.

твердые обязательства по сдаче зерна государству по установленным государством ценам и определенным средним краевым и республиканским погектарным нормам».[994]

На последнем заседании III сессии ЦИК VI созыва 30 января 1933 года А.С. Енукидзе, согласно установившемуся порядку, представил ЦИК СССР перечень постановлений, принятых между сессиями и подлежащих на основании статьи 18 Конституции СССР утверждению ЦИК СССР. Перед голосованием он прокомментировал наиболее важные законодательные акты, которые подлежали утверждению.

Енукидзе сообщил, что на утверждение представлены постановления Президиума ЦИК Союза ССР, охватывающие период 1932 года. Было сказано о том, что все законодательство происходило под знаком окончания пятилетки в четыре года. Указывалось, что по решению II сессии ЦИК Союза проводились мероприятия в направлении неуклонной борьбы за уничтожение обезлички как в промышленности, так и в сельском хозяйстве, борьбы за уничтожение уравниловки в заработной плате, за проведение хозрасчета, за внедрение конкретного руководства и проверки исполнения.

Енукидзе отметил, что в законодательстве нашли отражение шесть условий Сталина.[995]

После обзора законодательства СССР за 1932 год председатель Червяков поставил перед членами ЦИК СССР вопрос об открытии прений. Голоса с мест предложили прений не открывать. Палаты голосовали по докладу Енукидзе отдельно и проголосовали единогласно.

В порядок дня IV сессии ЦИК VI созыва, проходившей с 28 декабря 1933 года по 4 января 1934 года, были включены следующие вопросы: народно-хозяйственный план 1934 года – второго года II пятилетки (докладчики В.М. Молотов, В.И. Межлаук); единый государственный бюджет СССР (Г.Ф. Гринько), содоклад Бюджетной комиссии ЦИК СССР (Н.И. Пахомов); итоги сельскохозяйственного 1933 года и весенняя посевная кампания 1934 года (докладчик – Я.А. Яковлев); утверждение постановлений, принятых в период между сессиями и подлежащих на основании ст. 18 Конституции Союза ССР, утверждению сессии ЦИК Союза ССР (А. С. Енукидзе). Приведенный перечень вопросов показывает, что утверждение народно-хозяйственных планов происходило на уровне высших представи-

---

[994] Там же. С. 31.

[995] «Шесть условий Сталина» из речи на совещании хозяйственников 23 июня 1931 года: 1. В условиях исчезновения безработицы необходимо использовать оргнаборы рабочей силы, а также механизировать труд. 2. Поднять зарплаты квалифицированных рабочих по сравнению с неквалифицированными, улучшить снабжение, жилищные условия. 3. Улучшить организацию труда. 4. Создать новую производственную интеллигенцию. 5. Проявлять заботу о старой технической интеллигенции и шире привлекать ее к работе. 6. Развить хозрасчет. См.: Сталин И.В. Соч. Т. 13. М., 1951. С. 51-80.

тельных органов Советской власти, также видно, что соблюдался порядок утверждений постановлений Президиума ЦИК, принятых в промежутках между сессиями ЦИК СССР.

Анализ деятельности ЦИК в первой половине 1930-х годов позволяет сделать вывод о том, что порядок работы ЦИК в этот период продолжал сохраняться таким же, как и в 1920-е годы. Вопросы, которые обсуждал ЦИК можно разделить на две группы: 1) хозяйственные, 2) законодательные, т.е. имеется в виду утверждение нормативно-правовых актов, которые принимались Президиумом ЦИК в промежутках между сессиями ЦИК СССР. Из стенограмм ЦИК можно сделать вывод, что первая группа вопросов обсуждалась в виде докладов и прений по ним. Что касается вопросов законодательства, то, по ним также назначался докладчик, который делал обзор законодательства, а затем ЦИК СССР списком эти акты утверждал.[996] Причем, акты эти к моменту утверждения их ЦИК уже имели юридическую силу, так как применялись на практике. Из этого следует, что ЦИК не законодательствовал в прямом смысле слова, а как бы придавал больший вес актам, уже утвержденным Президиумом ЦИК СССР.

6.3. Законодательная деятельность Президиума ЦИК СССР в первой половине 1930-х годов

Работа Президиума ЦИК СССР по утверждению нормативно-правовых актов, внесенных СНК СССР, продолжалась и в первой половине 1930-х годов. Президиум регулярно собирался на заседания, на которых происходило утверждение проектов постановлений, внесенных, как правило, от имени Совнаркома СССР.

Так, на заседании 3 января 1932 года председательствовал Г.М. Мусабеков, присутствовали члены: К.А. Абрамов, М.С. Василенко, А.С. Енукидзе, А.С. Киселев, П.Г. Смидович, А. Таджаев, С.М. Тер-Габриелян, К.В. Уханов, Н.М. Шверник. Кроме того, в работе принимали участие: председатель Верховного суда СССР А.Н. Винокуров, прокурор П.А. Красиков, от Президиума ВЦИК Н.Ф. Новиков, от белорусского представительства Я.И.

[996] Приложение 8

Ластовский, от Закавказского представительства Н. Тагаев, от Узбекского представительства Турсун-Ходжаев, от Туркменского представительства Б. Кульбешеров, от Таджикского представительства Мумин-Ходжаев, от СНК Союза ССР Г.М. Леплевский, от НКФ СССР А.Ф. Хохош, от Наркомата снабжения СССР М.И. Хлоплянкин, от Наркомпочтеля СССР Любович, от НКТруда Я.Н. Бранденбургский, от Госбанка СССР П.П. Горбунов, от Центрсоюз РСФСР А.Г. Никитина.[997]

3 января 1932 года Президиум обсудил и с незначительными изменениями утвердил следующие постановления, внесенные Советом Народных Комиссаров СССР: проект постановления ЦИК и СНК СССР об оплате леса, отпускаемого на корню для самозаготовок; проект постановления ЦИК и СНК Союза ССР о социальном страховании старателей; проект постановления ЦИК и СНК СССР о дополнении статьи 11 положения о мерах и весах; проект постановления ЦИК и СНК СССР о категориях инженерно-технических работников, имеющих право на льготы по постановлению ЦИК и СНК СССР от 1 августа 1931 года и о распространении этих льгот на другие категории специалистов. Также были утверждены: проект постановления Президиума ЦИК СССР об организации санаториев и домов отдыха для инженерно-технических работников и специалистов, внесенный секретарем ЦИК СССР и проект постановления о созыве III агротехнического совещания работников КОМЗЕТа, внесенный председателем КОМЗЕТа.

Для уточнения проекта постановления о категориях инженерно-технических работников, имеющих право на льготы, была образована комиссия под председательством С.Е. Чуцкаева в составе Н.М. Шверника, М.И. Хлоплянкина, Я.Н. Бранденбургского и Г.М. Леплевского. Окончательную редакцию проекта постановления, уточненную комиссией, было поручено согласовать с А.С. Енукидзе и Я.Э. Рудзутаком, после чего постановление было решено провести опросом членов Президиума ЦИК СССР.[998]

17 января 1932 года Президиум собрался и рассмотрел вопрос о выполнении постановлений II сессии ЦИК СССР VI созыва. Этот вопрос был внесен секретарем ЦИК СССР А.С. Енукидзе. По нему было принято решение: «поручить СНК СССР в конце первого квартала 1932 года доложить Президиуму ЦИК Союза ССР о принятых им постановлениях во исполнение директив II сессии ЦИК VI созыва».[999] Также на этом заседании были утверждены постановления: о распространении положения о дисциплинарных взысканиях на транспорте на

[997] См.: ГАРФ, Ф. 3316. Оп. 13. Д. 16. Л. 1.
[998] См.: там же. Л. 2.
[999] Там же. Л. 6 об.

народный комиссариат водного транспорта; о порядке исчисления стажа работы по найму при назначении пенсий и пособий по социальному страхованию бывшим членам промысловых артелей и артелей инвалидов; о предельных размерах пенсий за выслугу лет работникам просвещения, медицинским и ветеринарным работникам и агрономам; о сборе на нужды культурного и жилищного строительства в городах; о сборе на нужды культурного и хозяйственного строительства в деревне. Все вышеназванные постановления было решено опубликовать. При обсуждении постановления о предельных размерах пенсий за выслугу лет работникам просвещения, медицинским и ветеринарным работникам и агрономам в пунктах «а» и «б» было исключено слово «однако», а Калинину было поручено переговорить с председателем СНК СССР по существу проекта на основе состоявшегося обмена мнениями.

Из протокола от 27 августа 1932 года можно узнать, что на заседании присутствовали всего 6 членов: председатель – Г.И. Петровский, члены Президиума – К.С. Атабаев, А.С. Енукидзе, А.С. Киселев, Я.Е. Рудзутак, С.Е. Чуцкаев. Несмотря на отсутствие кворума были утверждены следующие акты: постановление ЦИК и СНК о самообложении сельского населения и постановление ЦИК и СНК СССР об изменении некоторых законов Союза ССР о кооперативных организациях.[1000]

23 февраля 1933 года Президиум ЦИК СССР в составе 6 членов: председательствующего Калинина и членов – Енукидзе, Киселева, Медведева, Смидовича, Таджиева, Орахелашвили утвердил постановление о дополнении постановления ЦИК и СНК Союза от 7 апреля 1932 года «О сроках исковой давности по спорам между учреждениями, предприятиями и организациями обобществленного сектора народного хозяйства».[1001]

27 марта 1933 года в том же составе Президиум утвердил постановление об улучшении жилищных условий научных работников. 7 июня было утверждено положение о курсах национальных меньшинств Советского востока. В этом положении статья 5 была после слов «на курсы принимаются рабочие» дополнена словом «работницы», а после слова «колхозники» словом «колхозницы».[1002]

17 марта 1934 года Президиум ЦИК СССР, заседая в составе 6 человек: председателя Енукидзе, членов Венберга, Киселева, Медведева, Орахелашвили, Таджиева, и при участии заместителя прокурора Вышинского, представителя Президиума ВЦИК Островского, представителя СНК СССР Леплевского, представителя Комакадемии Кольмана и представителя

[1000] См.: там же. Л. 94 об., 95 об.
[1001] См.: там же. Д. 21. Л. 7 об.
[1002] См.: там же. Л. 41.

Комитета по заведыванию учеными и учебными заведениями ЦИК СССР Стеклова, утвердил постановление об исчислении заработка работников по количеству и качеству выработанной ими продукции. Кроме этого, Президиум дал разъяснение постановлениям СНК СССР от 13 января 1934 года «О подготовке научных и научно-педагогических работников» и «Об ученых степенях и званиях». При этом Енукидзе было поручено «согласовать этот вопрос с заинтересованными и, в случае отсутствия разногласий, утвердить решение Секретариата ЦИК Союза ССР».[1003]

7 сентября 1934 года Президиум заседал в составе 9 членов. Председательствовал А.Г. Червяков. Присутствовали следующие члены Президиума – Буниат-Заде, Енукидзе, Киселев, Орахелашвили, Пахомов, Рудзутак, Смидович, Шверник, а также представители ведомств: председатель Верхсуда А.Н. Винокуров, заместитель прокурора – А.Я. Вышинский, от Президиума ВЦИК – Самановский. Президиум утвердил постановление об изменении Положения о сельскохозяйственном налоге на 1934 год, а также издал постановление о количестве делегатов на VII съезд Советов Союза ССР. Общее количество было определено в 1986 делегатов, в том числе от Казахской автономной республики 67 человек вместо запланированных 72 человек.[1004]

При анализе деятельности Президиума ЦИК в первой половине 30-х годов необходимо отметить, что не все постановления утверждались во время заседаний, в этот период стал широко использоваться метод утверждения постановлений опросом членов Президиума. Например, 9 декабря 1931 года опросом членов Президиума ЦИК СССР было проведено утверждение постановления ЦИК СССР о составе Всесоюзного совета по коммунальному хозяйству при ЦИК Союза ССР. 17 декабря того же года было утверждено постановление ЦИК и СНК СССР об организации центрального управления народнохозяйственного учета Союза ССР при Госплане СССР. 21 декабря 1931 года опросом утвердили постановление ЦИК и СНК СССР о республиканском местном бюджете. 30 декабря 1931 года – проект постановления ЦИК и СНК СССР о мероприятиях по упорядочению оплаты постоя и брака на производстве и транспорте. 5 января 1932 года – проект постановления ЦИК и СНК СССР об образовании Народных комиссариатов тяжелой, легкой и лесной промышленности. 11 января 1932 года был утвержден статут ордена «Красное знамя», а также постановление о порядке представления и рассмотрения ходатайств о

[1003] Там же: ГАРФ, Ф. 3316. Оп. 13. Д.20. Л. 26 об.
[1004] См.: там же. Л. 117 об.

награждении орденами Союза ССР «Ленина», «Трудового Красного Знамени» и «Красной Звезды». Наконец, опросом от 7 августа 1932 года утвердили известный акт – постановление ЦИК и СНК «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности»,[1005] а опросом от 22 августа 1932 года постановление «О борьбе со спекуляцией».[1006]

Как следует из протоколов, опросный порядок применялся и в 1934 году. Например, 9 марта 1934 года таким образом утвердили постановление ЦИК и СНК СССР о безвозвратности финансирования капитального строительства государственных предприятий промышленности, транспорта и связи. 15 марта того же года – постановление ЦИК и СНК СССР о реорганизации органов управления водного транспорта, а 17 марта – постановление о научно-исследовательском институте национальностей Союза ССР при ЦИК СССР.[1007]

Отметим также, что протоколы заседаний Президиума ЦИК первой половины 1930-х годов, хранящиеся в архиве, составлены в лаконичной форме, отпечатаны типографским способом. В них содержится информация о присутствовавших на заседании членах и представителях заинтересованных ведомств и дается перечень вопросов, которые утверждались. Судя по протоколам, обсуждение вопросов практически не проводилось, а если и вносились изменения в обсуждаемые проекты, то они носили редакционный характер.

Можно утверждать, что Президиум формально утверждал постановления, которые согласно протоколу Президиума вносились из СНК СССР, однако документы свидетельствуют об ином ходе законотворческой работы. На самом деле проекты разрабатывались в органах партии. Данное утверждение подтверждается документами СНК СССР и партийными документами. Так, протоколы Союзного Совнаркома первой половины 30-х годов не подтверждают того, что соответствующие постановления разрабатывались в Совнаркоме, а затем вносились на утверждение Президиума, поскольку в протоколах Союзного СНК указываются не законодательные, а хозяйственные и управленческие вопросы. Зато партийные документы, напротив, содержат сведения об обсуждении проектов будущих законов.

Кроме того, надо отметить, что активную роль в деятельности Президиума играла фракция ВКП(б) Президиума ЦИК СССР. Именно на фракции происходило обсуждение проектов перед тем, как они поступали на утверждение на заседания Президиума. Напри-

---

[1005] Отметим, что в протоколах Совнаркома этот нормативный акт не был зафиксирован, хотя в документах Президиума он значится, как внесенный из СНК СССР – О. М.
[1006] См.: ГАРФ, Ф. 3316. Оп. 13. Д. 16. Л. 3, 3 об., 4, 4 об., 5 об., 9 об., 10, 10 об., 93, 97 об.
[1007] Там же. Д. 20. Л. 28, 30, 32 об.

мер, 17 апреля 1933 года фракция заслушала проект циркуляра ЦИКам союзных республик по вопросу о порядке конфискации имущества у кулаков и об использовании этого имущества. Для окончательной редакции этого проекта была создана комиссия в составе Медведева, Чуцкаева, Смидовича, Новикова, Красикова и Зайцева.

27 мая 1933 года фракция собиралась еще раз по этому вопросу и приняла следующее решение: «Поручить комиссии, образованной постановлением фракции, переработать представленный проект постановления, сделав основной упор на упорядочении порядка использования конфискованного имущества, предварительно ознакомившись с действующим законодательством Союза ССР и союзных республик по этому вопросу».[1008] Принятый циркуляр носил секретный характер и не подлежал опубликованию. В архивном деле сохранился текст этого акта. С учетом того, что конфискация была одной из важных мер при проведении коллективизации, то этот циркуляр представляет несомненный интерес. В нем, например, были следующие положения. «1. Разъяснить местным организациям, что конфискация как всего, так и части имущества, а равно использование конфискованного может производиться только по суду и в точном соответствии с уголовными кодексами союзных республик, а также в предусмотренных законодательством Союза ССР и союзных республик, - органами ОГПУ и таможенными органами.

2. Конфискация имущества раскулачиваемых кулацких хозяйств, как при проведении коллективизации, так и при исключении проникших в колхозы кулаков может быть проводима только по постановлениям: краевых и областных исполкомов, а в автономных и союзных республиках, не имеющих краевого деления, - совнаркомов этих республик. В постановлениях о конфискации имущества кулаков точно указывать причину конфискации и подробно перечислять, какое именно имущество конфискуется».[1009]

В тот же день ответственный секретарь комиссии Президиума ЦИК СССР по подготовке указанного циркуляра П.Ф. Зайцев направил прокурору Верховного суда С.С. Пилявскому записку, в которой просил составить заключительную статью о том, какие законы отменяются или изменяются в связи с принятием циркуляра.

Ответ прокуратуры был получен указанной комиссией 19 июня 1933 года: «Полагал бы статью 1 изложить в следующей редакции: «Разъяснить, что конфискация всего или части имущества в связи с обвинением в том или ином преступлении может применяться

[1008] ГАРФ. Ф. 3316. Оп. 64. Д. 1388. Л. 29.
[1009] Там же. Л. 32, 33, 34.

только в точном соответствии с общесоюзным и республиканским уголовным законодательством (ст. 25 Основных начал уголовного законодательства Союза ССР // СЗ СССР.1927.№ 35.Ст. 365.) и при этом лишь в порядке вынесения приговора судебными органами Союза ССР и союзных республик, а в предусмотренных законодательством Союза и союзных республик случаях, - также органами ОГПУ и таможенными органами.

Данный законопроект не является заменой действующих постановлений союзного и республиканского законодательства и не вносит в них изменений по существу, полагаю, что никакой дополнительной статьи об отмене или изменении действующих постановлений не требуется.

Если желательно все постановления о конфискации свести в один сводный закон, то необходимо дать поручение СНК СССР пересмотреть все действующие постановления, устанавливающие основания, случаи и порядок применения конфискации на предмет составления такого сводного закона, причем эта работа должна быть проделана комиссионным порядком с привлечением союзных ведомств и представительств союзных республик».[1010]

Из вышеприведенных материалов видно, что фракция, по сути, руководила работой Президиума ЦИК СССР. Несмотря на такое положение вещей, Президиум ЦИК СССР и в первой половине 1930-х годов в какой-то мере занимался законодательной деятельностью, чего нельзя сказать о СНК СССР, который, по сути, законодательные функции в этот период практически не использовал.

6.4. Изменения в законодательной деятельности Совнаркома Союза ССР в первой половине 1930-х годов

Как известно, в декабре 1930 года А.И. Рыков был смещен с поста председателя Совнаркома Союза ССР. С этого момента начинается время руководства Правительством В.М. Молотова, которое ознаменовалось превращением Совнаркома в орган исполнительной власти, так как, начиная с 1931 года, СНК практически самостоятельно не законода-

[1010] Там же. Л. 31.

тельствовал, что следует из протоколов его заседаний. Вообще, стоит сказать, что протоколы СНК в первой половине 1930-х годов сильно изменились по сравнению с протоколами 1920-х годов, в них фиксировались только решения, принятые на заседаниях, другой информации в них не содержится.

Постановления СНК СССР 1930-х годов приобрели характер подзаконных нормативно-правовых актов. Так, во исполнение постановления ЦИК и СНК СССР от 1 февраля 1930 года секретным постановлением № 48 СНК СССР от 20 марта 1931 года было выделено 6.457 тысяч рублей из резервного фонда бюджета 1931 года на переселение кулацких хозяйств.[1011] Постановление о выделении средств сопровождалось предложением НКПС обеспечить спецперевозки без предварительной оплаты.

В первой половине 1930-х годов СНК полностью погружается в управленческую деятельность и приступает к решению большого количества сугубо хозяйственных вопросов. Народнохозяйственные вопросы регулировались постановлениями СНК СССР, предметом их регулирования могли быть как целые отрасли (например, постановление № 234/45с СНК СССР от 28 февраля 1932 г. «О золотой промышленности»)[1012], так и отдельные крупные социалистические предприятия (см. постановление 262/54/с СНК СССР 5 марта 1932 г. «О Магнитострое»)[1013].

Объектом внимания СНК становились и отдельные вопросы экономического регулирования, такие, например, как в постановлении СНК СССР от 16 апреля 1931 года, которое было посвящено выделению средств из резервного фонда на переустройство телефонной станции в Подмосковье.[1014] А постановлением от 25 апреля 1931 года была утверждена программа геологоразведочных работ на территории Автономной области Коми (Зырян).

СНК занимался плановыми вопросами, например, вопросами плановых показателей и качества сельскохозяйственной продукции, предназначенной для экспорта, как указано в постановлении СНК СССР 389/82/с от 21 марта 1932 г. «О мероприятиях по обеспечению выполнения плана экспорта на 1932 года и в создании особых условий производства экспортных продуктов, стимулирующих повышение качества».[1015]

Редким примером, иллюстрирующим степень участия СНК СССР в законодательном процессе, является его рекомендация правительствам союзных республик принять по-

[1011] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 1в. Д. 459, Л. 148.
[1012] Там же. Л. 85.
[1013] Там же. Л. 106.
[1014] Там же. Л. 164.
[1015] Там же. Л. 144.

ложение о недопущении труда заключенных и лиц, отбывающих обязательные работы на работах, связанных с изготовлением и транспортировкой продукции, предназначенной для экспорта. Соответствующее протокольное постановление было принято СНК СССР 27 января 1932 г.[1016] Данное распоряжение, согласно которому предлагалось внести изменения в исправительно-трудовые кодексы республик или заменяющие их акты, было в исключительной степени продиктовано экономическими мотивами.

К числу распоряжений, направленных на внесение изменений в законодательство союзных республик, можно отнести и протокольное постановление СНК СССР от 27 января 1932 года, отменявшее самообязательства сельских общин по заготовке, вывозке и сплаву леса, установленные Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР двумя годами ранее.[1017]

Для раскрытия вопроса о деятельности СНК СССР в изучаемый период рассмотрим деятельность аппарата Совнаркома. В 1931 году была произведена его реорганизация. 11 января 1931 года постановлением СНК была ликвидирована Подготовительная комиссии СНК СССР и ее функции были возложены на Правовой отдел СНК СССР. [1018]

Еще в бытность Рыкова председателем СНК СССР в мае 1930 года руководитель отдела опубликования законов СНК СССР – Д. Рубинштейн-Роден составил записку, в которой анализировал недостатки в законодательно-правовой работе СНК СССР и вносил ряд предложений по совершенствованию этой деятельности. Записка представляет несомненный интерес, так как в ней нашел отражение непростой период в истории СНК Союза ССР. Главную свою цель автор видел в усилении партийного руководства в советском правительстве. Он писал: «Я обязан заявить, что работа организована у нас неправильно, что во всей этой работе нет партийного руководства и влияния».[1019]

Поскольку записка отражала дух своего времени, и называла ряд проблем законотворчества советского государства, то приведем цитату из нее.

«Законодательно-правовая работа в Совнаркоме складывается из следующих частей: а) предварительная проработка законопроектов по существу; б) правовое оформление и редактирование законов; в) опубликование на шести языках уже принятых правительством законов и г) систематизация и кодификация союзного законодательства.

[1016] Там же. Л. 35.
[1017] Там же. Л. 36.
[1018] Там же. Л. 59.
[1019] ГАРФ. Ф. 5446. Оп. 32. Д. 30. Л. 1.

Три самостоятельных аппарата: 1) редакционно-юридическое бюро; 2) группа опубликования законов; 3) кодификационная комиссия – занимаются законодательно-правовой работой. Состав работников бюро политически неудовлетворителен. Среди семи редакторов-консультантов только один коммунист и то работающий по двум совместительствам. Кроме серьезной и глубокой юридической подготовки, редакторы-консультанты должны быть политически преданными нам и стойкими людьми. Желательно иметь на такой работе стойких коммунистов-юристов.

Можно прекрасно разработать и отредактировать закон, но он останется непонятным и недоступным населению. Очень часто у нас рабочий или крестьянин не понимают, на каком языке разговаривает его правительство. Такое положение перерастает в социальное зло, размножает бюрократизм, произвол и беззаконие. Редакционно-юридическое бюро работает без плана, оно прорабатывает только те проекты, которые к нему попадают от ведомств. Впервые только в этом году, и то по инициативе отдела опубликования послан текст наших законов на отзыв в авторитетные научные учреждения, установлена связь с соответствующими научными институтами, созвано было собрание всех консультантов и редакторов правовых учреждений, находящихся в Кремле, и поставлен вопрос о том, как исправить и улучшить язык наших законов. [1020]

Рубинштейн-Роден внес ряд предложений, направленных на улучшение работы аппарата СНК. Он предлагал «всю законодательную работу объединить в одном отделе с двумя подотделами или в одном секторе с двумя группами. Законодательно-правовой сектор состоит из: а) консультативно-редакторской группы; б) группы опубликования и кодификации. Во главе каждой группы находится руководитель из редакторов-консультантов. В состав редакторов-консультантов должны быть приглашены не менее двух-трех коммунистов».[1021]

Таким образом, предложения Рубинштейна свелись к: 1) усилению партийного руководства аппаратом СНК и 2) сокращению численного состава аппарата СНК, занимавшегося законопроектной работой. По поводу этих нововведений можно сказать, что они свидетельствуют о свертывании законодательной работы СНК произошедшей в 1930-е годы по сравнению с 1920-ми годами.

[1020] Там же. Л. 1-7.
[1021] Там же. Л. 8, 9.

5 января 1931 года редактор-консультант СНК СССР Бернштейн в секретной записке доложил заместителю Управделами СНК Керженцеву следующие сведения о законодательной деятельности Правового отдела. «В связи с упразднением Подготовительной комиссии считать необходимым, установить следующий порядок прохождения вопросов законодательного характера. 1) Вопросы эти, как и раньше, прорабатываются Правовым отделом. 2) Проработка ведется с участием заинтересованных ведомств и республик. Разногласия к ним фиксируются в особой справке по каждому проекту. 3) Выработанные правовым отделом проекты должны быть завизированы редактором-консультантом, непосредственно прорабатывающим вопрос, и главным редактором-консультантом. 4) Выработанные Правовым отделом проекты докладываются главным редактором-консультантом Управляющему делами СНК СССР. 5) Вопросы, имеющие принципиальное значение, было бы целесообразно обсуждать в совещании Управляющего делами с его замами, так как какую-то коллегиальную форму при обсуждении таких вопросов нужно сохранить. 6) Далее проект докладывается председателю СНК или его заместителю Управляющим делами с обязательным вызовом главного редактора-консультанта. 7) Наиболее важные и спорные вопросы по распоряжению председателя СНК или его заместителя ставятся в повестку СНК СССР».[1022]

О работе Правового отдела, можно узнать из записки главного редактора-консультанта Бернштейна, направленной 30 ноября 1931 года заместителю Управделами Мирошникову.

«В личной беседе со мной председатель СНК В.М. Молотов подтвердил, что он считает необходимым, чтобы все нормативные постановления редактировались в Правовом отделе под углом зрения увязки их с конституцией, законодательством и директивами партии, а также необходимого уточнения, и чтобы на всех нормативных постановлениях была виза заведующего Правовым отделом. Между тем, эти требования по общему правилу не соблюдаются. В данную минуту передо мною лежит ряд постановлений, подписанных без редакции и визы Правового отдела: 1) о мероприятиях по упорядочению проектирования капитального строительства промышленности; 2) об органах оперативного планирования на путях сообщения; 3) о розничной торговле совхозных объединений и трестов; 4) об обеспечении инженерно-технических работников и специалистов санаториями и домами отдыха.

[1022] Там же. Л. 10.

В результате – многочисленные неясности и неточности, никакой увязки с ранее изданными законами».[1023]

Как видим, в течение 1931 года роль юристов в СНК снизилась еще больше. Все, что они могли – это бороться за право поставить визу на нормативно-правовом акте.

Кроме того, в самом Правовом отделе сложилась нездоровая обстановка, что видно из записки сотрудника отдела Кумыкина от 14 ноября 1931 года. Из записки можно узнать, что «в течение ряда лет распределение вопросов, поступающих в СНК и СТО между Правовым отделом и другими частями Управления делами, проводилось по такому принципу, что все дела «нормативного характера» поступали в Правовой отдел. В результате все основные правительственные акты по всем отраслям народного хозяйства, содержавшие нормативные положения, прорабатывались по существу юристами Правового отдела; у консультантов же по отдельным специальностям оставлялись лишь вопросы оперативного характера в узком смысле этого слова. Принципиально иной порядок устанавливается распоряжением Управления делами от 24 октября. Все вопросы, поступающие в СНК и СТО, распределяются среди консультантов соответствующей специальности. Те из них, которые связаны с законодательным оформлением, прорабатываются оперативными консультантами при участии работников правового отдела. В правовой же отдел непосредственно поступают лишь вопросы судоустройства, уголовного законодательства и некоторые другие. Такой порядок является, безусловно, правильным. Однако он, как уже показала практика, делает излишним сохранение Правового отдела в его прежнем составе. Для выполнения всей работы отделу, включая сюда и работу по проведению текущей кодификации, достаточно будет иметь всего 3 человека – руководителя и 2 консультантов.

Первое мое предложение – провести необходимое сокращение Правового отдела. Прежде всего, решить вопрос о руководстве отделом. Далее оставаться в отделе и т. Бернштейну, как заведующему, и мне, как его заместителю, явно нецелесообразно не только потому, что по характеру работы в отделе не нужно иметь заведующего и заместителя, но и потому – и это основное, что Бернштейн и я имеем резко различные принципиальные установки. Позицию, которую занимает сейчас Бернштейн, я не могу охарактеризовать иначе, как позицию саботирования всей проводимой перестройки работы. Кроме того, он является типичным представителем буржуазной юриспруденции, что сказывается на всей работе. Из числа консультантов сейчас же можно освободить т. Альтшуллера. Имея прочно сложив-

[1023] Там же. Л. 11.

шиеся старые установки в работе, он в настоящее не представляет ценности для отдела. Наличие излишних людей в аппарате создает нетерпимую атмосферу безделья.

Помимо вопроса о Правовом отделе, необходимо решить вопрос о Кодификационной комиссии. Эта комиссия была создана еще тогда, когда были предположения издать систематизированный свод законов Союза. От мысли издания такого Свода совершенно правильно отказались. Форма Свода, рассчитанная на известную консервацию законодательства, к нашему советскому законодательству, особенно в период социалистической реконструкции явно неприемлема. Кодификационную комиссию необходимо упразднить».[1024]

Записка Кумыкина, по-видимому, возымела воздействие, во всяком случае, постановлением СНК СССР от 20 ноября 1931 года Кодификационная комиссия СНК СССР была упразднена, также было отменено постановление от 19 июля 1927 года о составлении Собрания действующих законов Союза ССР.

25 февраля 1932 года Н. Кумыкин написал еще одну записку на имя председателя СНК СССР В.М. Молотова, в которой содержались сведения о систематизации и кодификации законодательства.

«3 августа 1932 года объединенное заседание Секретариата Центрального Исполнительного Комитета и Всероссийского ЦИК принимает постановление о кодификации законов Союза ССР, подписанное секретарем ЦИК Союза ССР – Енукидзе и секретарем ВЦИК – А. Киселевым.

В постановлении говорилось: «1. Для ознакомления трудящегося населения с законодательством Союза ССР и укрепления тем самым революционной законности, признать целесообразным организацию при СНК Союза ССР отдела опубликования законов Союза ССР и выдачи справок по законодательству Союза ССР с возложением на этот отдел:

а) издания систематических сборников законов в отраслевом разрезе;

б) организации обслуживания учреждений и организаций систематизированными справками по действующему законодательству.

2. Для рассмотрения вопросов о систематизации и текущей кодификации законодательства Союза ССР признать целесообразным образование при названном отделе комиссии из представителей ЦИК Союза ССР, СНК Союза ССР, Верховного суда Союза ССР, прокуратуры Верховного Суда Союза ССР и ВЦИК.

[1024] Там же. Л. 12, 13, 14.

3. Кодификационная комиссия СНК СССР подлежит упразднению, а ее материалы подлежат использованию в работе названных отдела и комиссии.

4. Поручить Секретариату Президиума ЦИК Союза ССР выделить часть материалов декретно-справочного бюро Секретариата и часть работников этого бюро в распоряжение вновь образуемого отдела».[1025]

Таким образом, Кодификационная комиссия СНК еще раз была упразднена, но на этот раз решением секретариата ЦИК СССР, а вместо Правового отдела СНК был образован Отдел опубликования законов при СНК СССР.

В октябре 1932 года неугомонный Кумыкин снова подал записку «К вопросу о кодификации законодательства Союза ССР» на имя заместителя Управделами Керженцева: «Правовой отдел СНК – это фикция. Отдела как такового нет. Настала пора перестроить эту часть аппарата Управления Делами в соответствии с той конкретной работой, которая есть и которая в дальнейшем должная проводиться. Вся работа, связанная с правовыми моментами, распадается на две довольно обособленных области. А) Оперативная проработка и оформление вновь принимаемых правительством актов. Правовой работник в качестве оперативного консультанта, ничем не отличается от оперативных консультантов по другим специальностям. Для этой работы достаточно максимум двух работников. Б) Опубликование, систематизация и кодификация принятых правительством законодательных актов, приобретающее в настоящее время особо важное значение для выдачи справок.

Целесообразно объединить ее в особом отделе опубликования законов и выдачи справок, как это предусмотрено в решении Секретариата ЦИК СССР. В отдел опубликования целесообразно передать издаваемый в настоящее время издательством НКФ «Бюллетень финансово-хозяйственного законодательства». По отзывам организаций, пользующихся этим бюллетенем, в настоящее время он является единственным и очень полезным справочником по законодательству.

Отдел опубликования, который объединит все указанные виды специальной правовой работы, фактически должен заменить Правовой отдел. Для оперативной работы должно быть оставлено два консультанта, работающих на таких же основаниях, как и все оперативные консультанты Управления делами».[1026]

[1025] Там же. Л. 22.
[1026] Там же. Л. 22, 23.

Рассматриваемый вопрос окончательно разрешился принятием совершенно секретного постановления СНК СССР от 26 ноября 1932 года «Об организации отдела опубликования законов Союза ССР при Управлении делами СНК Союза ССР», подписанного председателем СНК СССР Молотовым (Скрябиным) и заместителем Управляющего делами СНК И. Мирошниковым. В постановлении устанавливалось: «1.Преобразовать Правовой отдел при СНК в отдел опубликования законов Союза ССР при Управлении делами СНК Союза ССР, возложив на него: а) опубликование законов Союза ССР; б) систематизацию действующего законодательства по отдельным отраслям; народного хозяйства, социально-культурного строительства и управления; в) проведение подготовительной работы по кодификации законодательства Союза ССР; г) выдачу справок по действующему законодательству Союза ССР учреждениям и организациям Союза ССР и союзных республик.

2. Для проработки вносимых в СНК и СТО проектов законов и редактирование принимаемых СНК и СТО постановлений в аппарате Управления делами СНК состоят 2 квалифицированных правовых работника.

4. Образованную постановлением СНК Союза ССР Кодификационную комиссию при Управлении делами СНК Союза ССР (СЗ.1927.№ 51.Ст.512) – упразднить, передав ее материалы для использования в отдел опубликования законов Союза ССР».[1027]

Итак, в первой половине 1930-х годов законодательные полномочия СНК СССР были существенно ограничены. В связи с этим возникла необходимость оптимизировать работу аппарата Совнаркома. И к концу 1932 года аппарат СНК, занимавшийся вопросами законодательства был сведен лишь к двум работникам отдела опубликования законов при Управлении делами СНК СССР. Данное обстоятельство наглядно показывает изменение положения СНК в системе законодательной деятельности. По существу СНК утратил в этот период законодательные полномочия. Центр нормотворческой работы переместился в высшие партийные органы, в частности в Политбюро ЦК ВКП(б), что не соответствовало Конституции СССР 1924 года. Но надо принять во внимание, что в первой половине 1930-х годов съезды Советов, ЦИК СССР и его Президиум продолжали свою законодательную работу. Они утверждали важнейшие нормативно-правовые акты СССР. Например, и на VI, и на VII съездах Советов были внесены изменения в Конституцию 1924 года, а на VIII съезде была принята новая Конституции СССР. Кстати, данный факт является доказательством того, что, несмотря на многие нарекания в адрес Советской власти о нарушениях за-

[1027] Там же. Л. 20, 21.

конности в 1930-е годы, по важнейшим вопросам, например, конституционным, в СССР установленный порядок не нарушался.

Самым существенным изменением в законодательной деятельности высших органов власти СССР в первой половине 1930-х годов было ограничение и даже ущемление законодательных полномочий СНК СССР, а также большая формализация деятельности Президиума ЦИК по сравнению с предыдущим периодом. В какой-то мере ограничение законодательных полномочий СНК СССР преследовало цель обеспечения приоритета политики над правом в советском государстве в период проведения коллективизации или, как пишут в исторической литературе, в период сталинской «революции сверху». Однако причина не только в этом, из протоколов СНК первой половины 1930-х годов видно, что Совнарком очень активно работал, но не как законодательный, а как исполнительный орган власти. Так что, скорее, следует говорить не об отстранении, а о самоустранении СНК СССР от законотворчества.

Итак, в первой половине 1930-х годов года порядок создания и обсуждения законов, установленный в СССР по Конституции 1924 года перестал частично применяться из-за изменения потребностей советского государства и общества. Например, проведение индустриализации требовало, чтобы в системе высших государственных органов был орган, который непосредственно занимался бы вопросами управления и руководства промышленностью. Таким органом становится Союзный Совнарком во главе с В.М. Молотовым. Представляется, что задачи управления в 1930-е годы стали настолько масштабными, что СНК СССР просто физически не мог заниматься в этот период еще и разработкой нормативно-правовых актов, как он это делал в 1920-е годы. В этой связи можно говорить, что реформа высших законодательных органов была одной из насущных проблем советского государства в первой половине 1930-х годов. И этот вопрос был разрешен принятием Конституции 1936 года, по которой исключительным законодательным органом власти Советского Союза становился двухпалатный Верховный Совет СССР, заменивший съезды Советов и ЦИК СССР. Кстати, создание одного высшего законодательного органа – Верховного Совета СССР вместо двух – съезда Советов и ЦИК СССР, было вполне оправданным решением.

6.5. Разработка и всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1936 года

Конституция СССР 1936 года, несомненно, привлекает внимание многих исследователей,[1028] поэтому, не ставя перед собой задачу детального изучения вопроса о разработке проекта, обратим внимание на некоторые значимые моменты, связанные с созданием этого основного закона.

Во-первых, попробуем выяснить, когда был поставлен вопрос о необходимости изменения Конституции СССР 1924 года. С.С. Хромов пишет, что «летом 1934 г. Сталин приступил к работе над подготовкой проекта новой конституции. В августе этого года помощник генсека Чечулин направил по поручению Сталина в особый сектор ЦК ВКП(б) просьбу срочно прислать Конституцию СССР, действующую в стране с 1924 г».[1029] Представляется, что на основании такого факта, как просьба прислать для ознакомления Конституцию СССР 1924 года, делать вывод о начале работ над новой конституцией не совсем обоснованно. Кстати, дата, указанная Хромовым совпадает с началом разработки в Политбюро по предложению Енукидзе вопроса о едином союзном уголовном законе, о чем было указано выше в настоящей работе.

Исследователь Ю.Н. Жуков, рассмотревший вопрос о создании Конституции 1936 года в своей работе «Иной Сталин», утверждал, что между 23 декабря 1934 года и 16 января 1935 года в стране произошла смена курса. «Решительный отказ от ориентации на мировую революцию, провозглашение приоритетной защиты национальных интересов СССР и требование закрепить все это в конституции».[1030] Впервые поворот к новому курсу проявился, по мнению автора, 25 июня 1934 года, когда Политбюро ЦК включило в повестку дня VII съезда Советов СССР доклад по конституционным вопросам. Жуков считает, что «слова Сталина в докладе на XVII съезде партии о возможности использовать парламентаризм и буржуазную демократию оказались далеко не случайными и имели отношение не

[1028] О разработке Конституции СССР 1936 года можно узнать из следующих работ: История национально-государственного строительства в СССР. 1917-1978. М., 1979; Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. М., 1987; Жуков Ю.Н. Иной Сталин. М., 2003; Курицын В.М. История отечественного государства и права. 1929 г.- 22 июня 1941 г. Форсированная модернизация страны и формирование военно-технической и социально-политической базы будущей победы в Великой Отечественной войне. М., 2009; Шершнева Е.А. Создание Конституции СССР 1936 года. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2011.

[1029] Хромов С.С. По страницам личного архива Сталина. М., 2009. С. 42.

[1030] Жуков Ю.Н. Указ. соч. С. 114.

только к европейским странам. Именно от даты произнесения их, скорее всего, следует вести отсчет медленно вызревавшей идеи конституционной реформы в СССР».[1031] Жуков обращает внимание на то, что проект постановления ЦИК СССР о созыве очередного съезда Советов СССР и по конституционным вопросам в январе 1935 года готовил Енукидзе, но он, похоже, не поддерживал замыслы Сталина. Поэтому 14 января 1935 года подготовка этого документа была поручена Молотову. 25 января того же года Сталин направил членам и кандидатам в члены Политбюро, а также Енукидзе и Жданову письмо, раскрывающее его замысел. «Рассылая записку Енукидзе, считаю нужным сделать следующие замечания. По-моему, дело с конституцией Союза ССР обстоит куда сложнее, чем это может показаться на первый взгляд. Во-первых, систему выборов надо менять не только в смысле уничтожения ее многостепенности. Ее надо менять еще в смысле замены открытого голосования закрытым (тайным) голосованием. Мы можем и должны пойти в этом деле до конца, не останавливаясь на полдороге. Обстановка и соотношение сил в нашей стране в данный момент таковы, что мы можем только выиграть политически на этом деле. Во-вторых, надо иметь в виду, что конституция Союза ССР выработана в основном в 1918 г. Понятно, что конституция, выработанная в таких условиях не может соответствовать нынешней обстановке и нынешним потребностям. Таким образом, изменения в конституции надо провести в двух направлениях: а) в направлении улучшения ее избирательной системы; б) в направлении уточнения ее социально-экономической основы.

Предлагаю: собрать через день-два после открытия VII съезда Советов пленум ЦК ВКП(б) и принять решение о необходимых изменениях в конституции Союза СССР.

Поручить одному из членов Политбюро ЦК ВКП(б) (например, Молотову) выступить на VII съезде Советов от имени ЦК ВКП(б) с мотивированным предложением: а) одобрить решение ЦК ВКП(б) об изменениях конституции Союза ССР; б) поручить ЦИК Союза ССР создать конституционную комиссию для выработки соответствующих поправок к конституции с тем, чтобы одна из сессий Союза ССР утвердила исправленный текст конституции, а будущие выборы органов власти производились на основе новой избирательной системы. Сталин».[1032] Таким образом, по Жукову получается, что замысел об изменении Конституции постепенно вызревал у Сталина после XVII съезда партии в течение второй половины 1934 года и в январе 1935 года.

[1031] Там же. С. 115.
[1032] Жуков Ю.Н. Указ соч. С. 120-121.

В.М. Курицын категорично утверждает, что XVII съезд партии в 1934 году принял решение о подготовке новой Конституции СССР.[1033] Причинами этого решения он называет международное положение СССР и стремление изъять конституционные положения о мировой революции, а также необходимость отразить новую социальную структуру советского общества.

Е.А. Шершнева, специально изучавшая вопрос о создании Конституции СССР 1936 года, приходит к выводу, что «исходной директивой в осуществлении конституционной реформы стало письмо И.В. Сталина членам и кандидатам в члены Политбюро от 25 января 1935 года, в котором был определен механизм реализации правотворческой инициативы, осуществленной впоследствии на практике, а не постановление VI съезда Советов СССР от 6 февраля 1935 года «О внесении некоторых изменений в Конституцию Союза ССР», как считается в существующей исторической и историко-правовой литературе».[1034]

С данной точкой зрения можно поспорить, так как противопоставление письма Сталина и постановления VI съезда Советов не совсем правомерно, поскольку письмо и постановление – документы разного уровня и юридического значения. Здесь уместно сказать, что вопрос о разработке впервые был поставлен в партийных органах, возможно впервые в указанном письме Сталина от 25 января 1935 года, а официальное оформление эта идея получила на VI съезде Советов.

Итак, современные научные исследования позволяют утверждать, что замысел новой конституции у И.В. Сталина возник либо на XVII съезде партии, либо во второй половине 1934 – в начале 1935 года в партийных кругах, а затем был официально провозглашен на VII съезде Советов СССР в феврале 1935 года. О том, как это происходило на съезде Советов, можно узнать из стенограммы.

VII Всесоюзный съезд Советов 6 февраля 1935 года предложил ЦИК СССР создать конституционную комиссию в составе 31 человека под председательством Сталина. 8 июня 1935 года центральные газеты опубликовали сообщение о прошедшем накануне первом заседании конституционной комиссии и создании на нем 12 подкомиссий. Их возглавили: Сталин – по общим вопросам и редакционную, Молотов – экономическую, Чубарь – финансовую, Бухарин – правовую, Радек – по избирательной системе, Вышинский – судебных

[1033] см.: Курицын В.М. История отечественного государства и права. 1929 г.- 22 июня 1941 г. Форсированная модернизация страны и формирование военно-технической и социально-политической базы будущей победы в Великой Отечественной войне. М., 2009. С. 60.

[1034] Шершнева Е.А. Указ. соч. С. 15.

органов, Акулов – центральных и местных органов власти, Жданов – народного образования, Каганович – труда, Ворошилов – обороны, Литвинов – внешних дел. На заседании присутствовали только 22 из 30 членов комиссии. Они избрали заместителями председателя комиссии Молотова и Калинина, секретарем – Акулова с замом Поскребышевым. На заседании комиссии Сталин продемонстрировал настойчивое стремление провести конституционную реформу в гораздо больших масштабах, нежели можно было судить по его же записке от 25 января. Он предложил разделить существовавшую и закрепленную основным законом единую конструкцию власти, в силу этой своей сущности и называвшуюся советской, на две самостоятельные ветви – законодательную и исполнительную. Создать принципиально иную, ничем не отличающуюся от традиционных, классических западноевропейских.[1035]

О том, какой вклад был внесен членами конституционной комиссии в разработку проекта, пишет В.М. Курицын. «Конституционная комиссия встала на путь подготовки принципиально нового документа – единой общегосударственной конституции, охватывающей все стороны государственной жизни. В разработанных Бухариным предложениях к проекту конституции была сделана попытка закрепить плюрализм форм собственности и равный правовой статус. Бухарин исходил из идеи сохранения политики нэпа, что коренным образом противоречило политике Сталина и его сторонников, правильность которой Бухарин только что признал в своем «покаянном» выступлении на XVII съезде ВКП(б)».[1036] Бухарин предложил закрепить политические и личные права, социально-экономические и культурные права, в том числе право на выбор и смену профессии, хотя свободный выбор места работы противоречил проводимой партией политике ускоренной индустриализации. Зато предложенные Бухариным статьи о праве на отдых, бесплатное образование и социальное обеспечение были включены в проект конституции. Подкомиссия по вопросам избирательного права под председательством Радека предложила предоставлять право выдвигать кандидатов в депутаты Советов не только партийным органам, профсоюзам, комсомолу и иным общественным организациям, но и гражданам, и даже предоставить гражданам право самовыдвижения. Председатель СНК Украины Любченко настаивал на отмене ограничений избирательных и иных политических прав граждан по классовому признаку.[1037]

[1035] См.: Кабанов В.В. Из истории создания конституции СССР 1936 года // История СССР. 1976. № 6. С. 118.
[1036] Курицын В.М. Указ. соч. С. 65-66.
[1037] См.: там же. С. 66, 67, 68.

О дальнейшей работе над проектом Ю.Н. Жуков пишет: «Осенью 1935 года обнаружилось, что обозначились принципиальные, идейные разногласия между группой Сталина и видными в прошлом ортодоксальными партийными деятелями, не желавшими поступиться своими принципами. Потому-то Сталину и пришлось отказаться от дальнейшего делового сотрудничества со всеми членами комиссии, поручив подготовку текста нового основного закона лишь тем, кому он мог полностью доверять. То есть, входившими в подкомиссии: по общим вопросам А.И. Стецкому, по экономическим – Я.А. Яковлеву, а также Б.М. Талю, до того момента вообще непричастному к деятельности какой-либо комиссии».[1038]

Приведенное мнение Жукова уточним следующим образом: принципиальные разногласия между группой Сталина и видными в прошлом партийными деятелями, такими как Бухарин и Радек, обнаружились уже давно, еще в 1920-е годы. Однако их все же привлекли к работе над проектом новой Конституции. Этот факт можно скорее всего объяснить тем, что для работы над Конституцией СССР 1936 года были привлечены лучшие силы большевистской партии, несмотря на имеющиеся между ними разногласия. Это лишний раз показывает, какое значение придавалось этой работе. Обратим также внимание на то, какие посты занимали деятели, которые разрабатывали документ, получивший название «Черновой набросок» и лично редактировавшийся Сталиным в апреле 1936 года. А.И. Стецкий – член ЦК ВКП(б), в 1936 году занимал пост заведующего отделом партийной пропаганды и агитации ЦК ВКП(б) и одновременно являлся главным редактором журнала «Большевик». Я.А. Яковлев – член ЦК ВКП(б), в 1934-1936 годах являлся заведующим Сельскохозяйственным отделом при ЦК ВКП(б), до этого в 1929-1934 годах – нарком земледелия СССР и с 1929 по 1931 год – председатель Всесоюзного Совета сельскохозяйственных коллективов. Таким образом, Яковлев был одним из главных организаторов колхозного строя в СССР.[1039] Б.М. Таль – в 1936 году был заведующим отделом печати и издательств ЦК ВКП(б) и членом редколлегии газеты «Правда». Обратим также внимание на тот факт, что все трое были расстреляны в 1938 году.

Известным фактом в истории разработки проекта Конституции СССР 1936 года является личное участие Сталина. В архиве сохранились «Черновой набросок» проекта кон-

[1038] Жуков Ю.Н Указ. соч. С. 197.

[1039] Подробнее о деятельности Наркомата земледелия СССР, созданного в конце 1929 года для проведения аграрных преобразований см.: Цыганкова А.А. Реализация аграрно-земельной политики Народным комиссариатом земледелия СССР в период коллективизации сельского хозяйства (1929-1936 г. г.). Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2011.

ституции и поправки, внесенные в него Сталиным 17 апреля 1936 года.[1040] Эти поправки коснулись, в частности, вопросов общественного устройства (политической системы, экономической основы государства, собственности, высших органов власти).

Большинство сталинских поправок носит характер детализации, разъяснения кратких формулировок в тексте «Чернового наброска». Тем не менее, можно привести примеры, когда Сталин фактически вводит новую статью в проект Конституции. Например, на полях этого документа появился текст следующего содержания: «Наряду с общественным хозяйством и общественной социалистической собственностью на средства производства допускается законом мелкое частное хозяйство единоличного крестьянина и кустаря, основанное на личном труде и исключающее эксплуатацию чужого труда, равно как частную собственность на продукцию этого хозяйства. Хозяйственная жизнь СССР определяется и направляется государственным планом и руководствуется интересами увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности. В СССР осуществляется принцип социализма: от каждого по способностям, каждому по труду». [1041]

Важнейшей новеллой Конституции СССР 1936 года, которая внесла изменения в систему высших органов власти можно считать установление единственного высшего законодательного органа власти Верховного Совета СССР. Причем правительство СССР – Совет Народных Комиссаров совершенно утратило законодательные полномочия и стало органом исполнительной власти.

Одним из самых ярких моментов в истории создания Конституции СССР 1936 года было всенародное обсуждение проекта Основного закона, состоявшееся перед утверждением Конституции СССР на VIII Чрезвычайном съезде Советов в декабре 1936 года. В Государственном архиве РФ имеется материал, который позволяет выяснить, какие поправки вносились гражданами СССР в проект, и какие нормы Конституции вызвали наибольший интерес со стороны населения страны.

В справке, составленной и.о. заворготделом П. Тумановым по указанию И.С. Уншлихта под названием «Информационная сводка № 3/13 предварительных итогов поступивших предложений и дополнений, вносимых трудящимися к проекту новой Конституции СССР на 15 октября 1936 г.» были обобщены материалы ЦИКов союзных и автономных

[1040] Подробнее о поправках Сталина см.: Максимова О.Д. Законотворчество в СССР в 1922-1936 годах. М., 2014. С. 358-363.
[1041] Максимова О.Д. Законотворчество в СССР в 1922-1936 годах. М., 2014, С. 360.

республик, областных и крайисполкомов, 505 центральных и местных газет, а также писем, поступивших в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции Союза ССР.

К рассматриваемому сроку было учтено 13721 предложение, 1161 из них – неповторяющиеся. Наибольшее количество предложений поступило к главам X «Основные права и обязанности граждан» – 6354, к XI «Избирательная система» – 3014 и к I главе «Общественное устройство» – 1061, а наименьшее – к главам VI «Органы государственного управления союзных республик» и VII «»Высшие органы государственной власти автономных Советских Социалистических республик» – 15 и 11, соответственно.

Проанализирована была также статистика поступивших предложений по статьям. Наибольший отклик был получен по статье 135-й – 2366 предложений, а также по статьям проекта 120-й (1567) и 119-й (1169).

Далее приводятся примеры поправок, предложенных гражданами СССР по проекту Конституции по статьям. Например, применительно к статье 1 главы I поступило следующее предложение: «В первой статье вместо «социалистическое государство рабочих и крестьян» лучше сказать «социалистическое государство трудящихся», так как слова «рабочий» и «крестьянин» устарели и уже не выражают действительного содержания». Есть ссылка на автора К. Данелия, опубликовавшего свой проект поправки в грузинской газете «Коммунист», 20 июля 1936 г. Всего поступило 301 аналогичное предложение, из них 55 отслежено по газетам, 241 – по выступлениям на собраниях и 5 – по письмам в ЦИК.

Старший лейтенант из Кременчуга Я. Горелик сформулировал свое предложение к вышеупомянутой статье следующим образом: «СССР есть социалистическое государство трудящихся города и села». Аналогичных предложений поступило: а) по газетам – 8, б) по выступлениям – 9, в) по письмам – 1.

В газете «Вестник» (г. Кривой Рог) встречена следующая поправка: «Нашу страну было бы правильно назвать государством рабочих, крестьян и трудовой интеллигенции». Аналогов выявлено: в газетах – 4, в выступлениях на собраниях – 16.

Косолапов из г. Вольска Саратовского края предложил статью 1 Конституции изложить: «Союз Советских Социалистических республик есть социалистическое государство рабочих, крестьян, целью которых является построение коммунистического общества». Зафиксировано 16 похожих предложений: в газетах – 10, на собраниях – 5, в письмах – 1.

Некоторые авторы поправок считали необходимым отразить историческую основу социалистического строя, «как символ единения труда с наукой», предлагая следующую

редакцию: «Союз Советских Социалистических Республик есть образовавшееся на научной основе марксизма-ленинизма социалистическое государство трудящихся». Или утвердить в тексте конституции роль партии большевиков в создании советского государства, добавив к статье 1 слова: «созданное самими трудящимися под руководством ВКП(б) в непримиримой классовой борьбе».

Немало поправок поступило к статье 5, устанавливающей две формы собственности. Зысман через газету «Правда» указывает на необходимость признания собственности общественных организаций – профессиональных союзов, спортивных, оборонных организаций молодежи. Эту идею поддержали ораторы на 5 выступлениях.

Были и сторонники отнесения колхозной собственности к государственной, например, Мазур из колхоза им. Постышева (с. Текия, Киевская область): «Колхозную собственность считать государственной собственностью». Поступило 5 аналогичных предложений.

К статье 7 поступило более 30 предложений следующего характера: «Разрешить рабочим и служащим так же, как и колхозникам, обзаводиться приусадебной землей и домашними животными». Вдвое большее число (62) предложений поступило за передачу леса, «который находится в колхозном массиве земли … в пользование колхоза».

Предложения к статье 77 касались вопросов создания союзных наркоматов. В том числе: Наркомата просвещения – 130 предложений, Наркомата финансов – 41, Наркомата авиации и воздушных путей – 35, Наркомата культурно-просветительского – 2, Наркомата науки и искусств – 6, Наркомата здравоохранения – 10.

670 предложений поступило к статье 119: «Предоставлять ежегодные отпуска всем колхозникам». Кроме того, суть 221 предложения к этой статье отражает выдержка из газеты «Оренбургская коммуна»: «Предлагаю статью 119 дополнить пунктом: «За долголетнюю работу устанавливается дополнительный отпуск и повышенная оплата труда». Рабочий Дорофеев». Поступали предложения о снятии возрастного ценза при получении образования: «Предлагаю статью 119 дополнить пунктом: «Граждане СССР имеют право на образование независимо от возраста». Гусейн Кальби Ага – стахановец, слесарь металлокомбината, Газета «Вышка», Баку».

Больше количество предложений (135) поступило к статье 120. Эти требования звучали следующим образом: «На случай старости, болезни и временной потери трудоспособности колхозники пользуются социальным обеспечением за счет государства».

Более 70 авторов призывали изложить статью 120 в следующей (или аналогичной) редакции: «Граждане СССР имеют право на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни или потери трудоспособности. Это право обеспечивается широким развитием советской системы социального обеспечения трудящихся: - государственного социального страхования рабочих, - общественного обеспечения колхозников, а также бесплатной медицинской помощью и предоставлением в бесплатное пользование трудящимися широкой сети курортов».

118 авторов писем и ораторов призывали дополнить статью 131 следующим содержанием: «Лица, покушающиеся на общественную собственность, а также подстрекающие или понуждающие к хищению социалистической собственности, являются врагами народа». А 94 человека, считали необходимым дополнение, закрепляющее высшую меру наказания в тексте Конституции: «Лица, покушающиеся на общественную собственность, караются со всей строгостью революционной законности вплоть до высшей меры наказания».

Почти 200 предложений к статье 132 касались терминологии: термин «всеобщая воинская повинность является законом» заменить «всеобщая воинская обязанность является законом». 281 автор предлагал «допустить женщин к несению воинской обязанности наравне с мужчинами».

Ограничение в правах служителей культа предлагалось зафиксировать в статье 135. В 1164 статьях, письмах, выступлениях предлагалось примерно следующее: «Не имеют права участвовать в выборах и быть избранными служители культа всех толков и вероисповеданий, занимающихся этой профессией в настоящее время. (Общее собрание колхоза «Северная верфь» Ленинградской области)».

Дополнения к статье 142 касались в основном частоты, с которой депутат должен отчитываться перед избирателями (всего 305 предложений): «Каждый депутат должен отчитаться: 1. Один раз в год – 16 предложений. 2. Один раз в 6 месяцев – 103. 3. Один раз в 3-4 месяца – 167. 4. Один раз в 1-2 месяца – 19».[1042]

Как видно из приведенных материалов, лидерами по количеству поправок являлись статьи 135, 120 и 119. Эти нормы касались прав граждан СССР. Следовательно, самыми важными правами с точки зрения советских граждан в 1936 году были избирательное право, право на социальное обеспечение в старости и право на отдых.

[1042] Там же. Л. 3, 4, 5, 6, 9, 13, 64, 103, 108, 109, 110, 116, 142, 145, 155, 163

Обсуждение «приняло действительно всенародный характер. По неполным данным, которые удалось собрать Организационному отделу ЦИК, только с 15 августа по 19 октября проект новой Конституции обсуждали более 48 тысяч пленумов Советов, около 80 тысяч секций и депутатских групп Советов, более 400 тысяч собраний трудящихся, в которых участвовало свыше 51,5 миллионов человек, т.е. 55 % всего взрослого населения страны».[1043]

Самым примечательным в Конституции СССР с точки зрения целей настоящего исследования было то, что она провозгласила в качестве единственного высшего законодательного органа страны Верховный Совет, не предоставив законодательные полномочия даже его Президиуму. В статье 32 закреплялось: «Законодательная власть СССР осуществляется исключительно Верховным Советом СССР». Таким образом, хотя бы формально этим был сделан несомненный шаг вперед по пути упорядочения законодательной деятельности и укрепления законности. Данный шаг особенно примечателен по сравнению с той ситуацией, которая существовала в сфере законотворчества, начиная с 1930 года, когда правовые акты стали издаваться совместными постановлениями ЦК ВКП(б) и СНК СССР. Разработка актов велась партийными органами без участия высших советских органов власти, а большинство законодательных актов утверждалось лишь на уровне Президиума ЦИК СССР. На практике, как известно, упорядочения законодательной деятельности сразу после принятия Конституции СССР в 1936 году не произошло. Однако эта проблема не относится к теме настоящего исследования. Во всяком случае, можно утверждать, что Конституция СССР 1936 года является пусть и формальной, но попыткой восстановить и установить высокий авторитет закона в обществе и законодательной деятельности на основе принципа разделения властей. Безусловно, престиж закона и законодателя был сильно подорван в начале 30-х годов, но ни одно государство не может существовать без нормально работающего права, поэтому путем принятия Конституции в 1936 году Политбюро ЦК ВКП(б) во главе со Сталиным старалось как-то исправить нанесенный праву и законодательству урон.

Если проанализировать процесс подготовки и принятия Конституции 1936 года, то можно заметить следующие важные новшества в законодательной работе. Во-первых, нововведением в законодательной работе следует признать масштабное всенародное обсуждение проекта перед его утверждением VIII съездом Советов. Данная процедура дала материал для совершенствования содержания основного закона, выявила наиболее востребо-

[1043] История национально-государственного строительства в СССР. 1917-1978. М., 1979. С. 359.

ванные обществом положения и, несомненно, способствовала популяризации Конституции среди широких масс населения.

Во-вторых, в состав конституционной комиссии, сформированной по решению VII съезда Советов СССР, вошли лидеры партии и государства, включая Сталина. Так что по своему составу эта законопроектная комиссия была одной из самых авторитетных в истории советского государства. Новым было также создание наряду с конституционной комиссией рабочей группы в составе Стецкого, Яковлева и Таля, которые не были юристами, но зато были весьма подкованными в деле редактирования документов. То есть была создана группа для доработки и редактирования текста Конституции. В ее работе принял участие лично Сталин, так что его мнение было решающим при формулировании основных положений Конституции 1936 года. Отсутствие юристов в составе конституционной комиссии и даже в рабочей группе, возможно, объясняется тем, что сами юристы значительно отставали по своему мировоззрению от требований времени. Так, юрист Кумыкин и в 1935 году продолжал пропагандировать идею слияния законодательной деятельности с исполнительной, несмотря на то, что такой подход к середине 1930-х годов воспринимался как явно устаревший.[1044] Таким образом, упреки политиков – руководителей партии большевиков в адрес советских юристов в том, что юридическая теория значительно отстала от политики советского государства, можно считать вполне обоснованными. Вообще, складывается впечатление, что юристы в первой половине 1930-х годов никак не могли отказаться от идеологических догм, сложившихся во время Октябрьской революции. И, несмотря на призывы руководства партии пересмотреть взгляды, продолжали упорно отстаивать старые позиции, которые они озвучивали в первые годы после Октябрьской революции.

Необходимость восстановления законности в СССР звучала в повестке партии большевиков с 1932 года. Данный факт может рассматриваться в какой-то мере как официальное признание неправомерности процесса создания важных нормативных актов в начале 1930-х годов со стороны партии, а также нормотворчества местных органов власти в период коллективизации. Последствием такого признания явилась разработка нового механизма принятия законов в период подготовки проекта Конституции 1936 года взамен старого. Тем более что старый порядок, по сути, исчерпал свой потенциал. Одним из главных инициаторов разработки новой Конституции был И.В.Сталин.

[1044] См.: Кумыкин Н.Н. Законодательствование в условиях пролетарской демократии // Советское государство. 1935. № 3. С. 34-42.

Одной из важных причин принятия Конституции 1936 года были недостатки законодательного процесса по Конституции 1924 года, которые выявились еще в период нэпа в 1920-е годы: например, чрезмерная перегруженность законодательной функцией Совнаркома Союза ССР, из-за чего советское правительство не имело достаточно сил и времени заниматься вопросами управления. Необходимость восстановления законности после проведения в стране сплошной коллективизации и индустриализации была не единственной причиной принятия новой Конституции СССР в 1936 году, однако, данная причина также может считаться одной из значимых.

Заключение

С ноября 1917 года по июль 1918 года законотворчество в советском государстве осуществлялось в условиях многопартийности. Правящей большевистской партии приходилось постоянно отстаивать свои законопроекты в советских органах, причем нередко в ожесточенных спорах с представителями партии левых эсеров. Несмотря на расхождение позиций социалистических партий, входивших в состав высших органов государства, были не только различия, но и много общего. Организация эффективной работы в многопартийных органах государства – чрезвычайно сложная задача, с которой партия большевиков, в конечном счете, не справилась и прибегла к методам насилия, чтобы избавиться от оппозиции. Летом 1918 года это привело к установлению в стране однопартийной системы. Многопартийность значительно усложняет деятельность представительного органа, но не стоит забывать и об ее положительных сторонах. К положительным моментам относились плюрализм мнений и разнообразие точек зрения – в обсуждениях законопроектов принимали участие представители всех партий, даже если их фракции насчитывали на съезде или во ВЦИК всего несколько человек (речь идет о меньшевиках, правых эсерах, анархистах и представителях национальных партий).

Изучение истории системы четырех высших законодательных органов советского государства показывает, что готовой схемы для создания этой системы у большевиков не было. Данная конструкция сформировалась по мере становления советской государственности с накоплением опыта, т.е. практическим путем. Сначала законодательные полномочия имели два органа – съезд и ЦИК, потом их получил СНК, а затем к ним прибавился Президиум ЦИК.

Как выяснилось при анализе архивных документов, съезды Советов с 1917 года по 1920 год являлись полноценными верховными законодательными органами. Но VIII Всероссийский съезд Советов, состоявшийся в декабре 1920 года, потерпел сокрушительную неудачу, так как его решения не смогли воплотиться в жизнь. Более того, ошибочность принятых на съезде решений привели к кризису в стране и к резкому повороту в политике, произошел переход от военного коммунизма к нэп. Именно неудача VIII съезда Советов

привела к падению роли советских органов и возрастанию роли партии большевиков в законотворчестве.

Переход к нэпу дал толчок для развития правовой системы в классическом понимании. Его прямым следствием явилась необходимость в масштабной кодификации основных отраслей советского права. В начале 1920-х годов ВЦИК и его Президиум, СНК РСФСР и наркоматы под его руководством, провели масштабные кодификационные работы. В результате был принят ряд кодексов по основным отраслям советского права. Данную работу можно считать выдающимся достижением системы высших законодательных советских органов под руководством В.И. Ленина.

Одной из особенностей советской кодификации стало то, что она происходила под влиянием марксистско-ленинской идеологии. Так, уголовное право было поставлено не только на борьбу с общеуголовной преступностью, но и на борьбу с классовыми врагами советского строя. В советском праве был закреплен большой объем трудовых прав, в то же время была сделана попытка максимально ограничить имущественные права частных лиц. Получило развитие регулирование земельных отношений, для решения этой задачи были использованы идея социализации и национализации земли.

Перед кодификаторами ставилась задача не идти на поводу у Запада. Несмотря на это требование, советские юристы использовали наработки буржуазного права – как иностранного, так и отечественного дореволюционного.

Любопытно, что кодексы, созданные в 1922 г. имели разную концептуальную основу. Это объясняется тем, что их разработчиками были юристы, чьи взгляды на природу права социалистического государства существенно различались. Так, в основу уголовного законодательства были положены разработки П.И. Стучки, Д.И. Курского и Н.В. Крыленко; гражданское законодательство воплотило идеи А.Г. Гойхбарга; на выделение трудового и земельного права как отдельных отраслей законодательства повлияла концепция М.А. Рейснера и его последователей. Проведение кодификации вызвало подъем юридической науки, способствовало активизации деятельности советских юристов. Ярким свидетельством развития юридической науки в 1920-е годы служат юридические журналы того времени.

Совнарком при В.И. Ленине имел значительные законодательные полномочия и мог издавать важные акты самостоятельно без утверждения вышестоящих органов.

Президиум ЦИК, получив законодательные полномочия в 1919-1920-х годах, значительно облегчил работу по утверждению правовых актов. При помощи этого органа стало

возможным утверждать непопулярные законы, в случаях, когда возникали трудности прохождения их через съезд и ЦИК. Данная практика была продолжена и в СССР. Более того, в СССР уже **все** акты, принятые СНК, должны были в обязательном порядке проходить утверждение Президиума ЦИК.

Острейшей проблемой, возникшей в 1920-е годы, была чрезмерная загруженность законопроектной работой Союзного Совнаркома. То, что ситуация носила почти катастрофический характер хорошо знали как партийные, так и государственные деятели. Партийная комиссия под руководством В.В. Куйбышева, созданная по инициативе И.В. Сталина, в 1925-1926 г.г. как-то попыталась решить эту проблему. По заданию партии работники секретариата Президиума ЦИК провели исследование законодательных полномочий высших органов и внесли предложение расширить законодательные полномочия СНК СССР, передав на его окончательное утверждение ряд важных вопросов. Логично было бы предположить, что секретариат Президиума ЦИК должен был выступать за сосредоточение законодательной власти в Президиуме ЦИК и в ЦИК СССР. Однако, как видим, здесь все наоборот. Вероятно, данный подход вытекал из сложившейся практики законодательной деятельности в советском государстве в первой половине 1920-х годов и являлся признанием того, что Совнарком оставался ведущим законодательным и законопроектным органом страны. Партийная комиссия, изучив проблемы, также констатировала, что хозяйственной работой занимается СТО при СНК, а СНК от этих вопросов совершенно изолирован. Этот вывод недвусмысленно указывает, против кого проводилась работа партийной комиссии Куйбышева – против Л.Б. Каменева, возглавлявшего в то время СТО при СНК СССР. Как известно, партия в то время вела борьбу против так называемой «новой оппозиции» во главе с Зиновьевым и Каменевым. Однако вопрос о взаимоотношениях между СНК и СТО имел не только политическое значение, но и практическое, так как действительно дело обстояло так, что СНК работал неэффективно, мало занимался вопросами управления. Главным итогом партийной проверки стало упразднение Комиссии законодательных предположений при СНК, а вместо этой комиссии создавалась Подготовительная комиссия. Была повышена роль председателя СНК А.И. Рыкова, он стал совмещать посты председателя СНК и СТО, а Л.Б. Каменев был отстранен от власти, что же касается уточнения законодательных полномочий высших органов власти, то этого в 1925-1926 г. г. сделано не было.

Еще одной серьезной проблемой изучаемой системы законодательных органов, которая возникла в связи с образованием СССР, явилось то, что в федеративном государстве

оказалось трудно согласовать интересы центра и республик. Союзное федеративное устройство существенным образом изменило условия законодательной деятельности советского государства, начиная с 1923 года, сделав их значительно сложнее. Представителям Союза ССР и сторонникам создания единого общесоюзного законодательства приходилось в очень напряженной совместной работе с представителями от союзных республик в буквальном смысле отстаивать каждое законодательное правомочие Союза ССР. Анализ содержания общесоюзного законодательства, созданного в 1924 году, показывает, что большинство вопросов решалось на уровне законодательства союзных республик, а Союз обладал довольно ограниченной компетенцией в области законодательства, поскольку Союз ССР мог издавать только основы законодательства, а непосредственное регулирование общественных отношений было отнесено к компетенции республик.

Так и не до конца решенной проблемой в изучаемый период являлась проблема советского закона. Хотя в это время были созданы специальные научные труда, посвященные закону, ученым так и не удалось создать общепризнанную теорию закона, а тем более воплотить ее на практике.[1045] К тому же, в 1930-х годах известные юристы П. И. Стучка и Е. Б. Пашуканис вообще стали призывать к упрощению законов и даже к их изживанию, поскольку это якобы соответствовало духу марксизма. Как известно, заслуга четкого определения закона принадлежала А. Я. Вышинскому, который дал понятие права и закона в духе нормативизма в 1938 году. Проблемы с понятием закона не могли не отразиться на законодательной практике. Так, это обстоятельство стало одной из причин перегруженности Совнаркома законодательной работой. Анализ документов СНК позволяет утверждать, что большое количество актов, которые рассматривал Совнарком, по своему содержанию являлись подзаконными актами, причем даже не общего, а ведомственного характера.

Комплексное исследование системы высших законодательных органов, действовавших с 1917 года по 1936 год, позволяет утверждать, что изученная система имела ряд преимуществ перед дореволюционной системой, своей предшественницей.

Итак, назовем преимущества изученной системы. Во-первых, это эффективность и устойчивость системы, которая была обусловлена множественностью органов, их взаимодополняемостью и иерархичностью.

[1045] См. Архиппов К.А. Закон в Советском государстве (проблемы советского права). М.-Л., 1926; Кобалевский В.Л. Советское административное право. Харьков, 1929; Понтович Э.Э. Понятие и значение закона в советском государстве // Советское строительство. 1928. № 7.

Во-вторых, немалую роль сыграл представительный характер съездов и Центрального Исполнительного Комитета, и, хотя эти органы не были в полной мере демократическими, поскольку действовала особая система избирательного права, но они включали в свой состав представителей большинства советского общества - рабочих и крестьян, что обеспечивало достаточно высокий уровень поддержки принимаемых нормативно-правовых актов со стороны трудящихся классов.

В-третьих, повышению авторитета представительных органов немало способствовал порядок обсуждения вопросов: сначала делался основной доклад, потом происходили прения, на которых представители с мест могли свободно высказывать свою точку зрения на проблемы и рассказать собравшимся о ситуации в своем регионе, после прений избралась комиссия для формулирования решения вопроса в виде официального документа – постановления или декрета, причем в комиссию избирались, как правило, самые активные участники прений, и, наконец, после работы комиссии происходило принятие окончательного решения путем голосования на пленарном заседании. Обратим внимание на то, что данный порядок практически всегда соблюдался, что подтверждается стенограммами съездов и ЦИК, и был одинаковым как на съездах, так и на заседаниях ЦИК.

В-четвертых, немаловажным преимуществом изучаемой системы была ее способность к трансформации, к эволюции, ее возможность подстраиваться под политическую, экономическую и социальную ситуацию в стране.

В-пятых, возможность быстрой подготовки и обсуждения законопроекта через СНК и подчиненные ему наркоматы, а также постоянные законопроектные комиссии.

В-шестых, возможность утверждения закона через Президиум ЦИК, минуя ЦИК и съезд, в случаях, когда непопулярный законопроект мог не пройти обсуждение в высших представительных органах, или в случаях, когда ситуация требовала скорейшего принятия решения.

В-седьмых, несмотря на отсутствие четкого определения закона, одним из важных результатов работы изучаемой системы высших органов можно считать повышение авторитета закона, его значимости в советском обществе. Народ был вовлечен в сферу законотворчества через систему съездов и ЦИК и стал относиться к законодательству как к важному инструменту регулирования общественных отношений. В то время как в царской России такой популяризации закона как в советском государстве не было, так как не было та-

кого механизма как система советских органов, которая была создана в ходе Октябрьской революции.

Несмотря на выделенные сильные стороны, законодательная деятельность высших органов советского государства имела и существенные недостатки, о которых было сказано выше. Как известно, в связи с проведением модернизации страны в начале 1930-х годов правящей коммунистической партии пришлось активнее воздействовать на общественные отношения, пытаться поддержать своим авторитетом проводимые масштабные преобразования, что привело к непосредственному вмешательству партийных органов в законотворчество. В начале 1930-х годов даже появилась новая форма нормативного акта – совместное постановление партии и правительства, которое не было предусмотрено по Конституции 1924 года.

Задача восстановления законности в СССР была поставлена партией большевиков в 1932 году. Данный факт автор рассматривает в какой-то мере как официальное признание неправомерности процесса создания важных нормативных актов в начале 1930-х годов со стороны партии, а также нормотворчества местных органов власти в период коллективизации. Одним из важных последствий такого признания стала разработка нового механизма принятия законов в период подготовки проекта Конституции 1936 года взамен старого. Порядок законотворчества и система законодательных органов, изученные в настоящей диссертации, к середине 1930-х годов, по сути, исчерпали свой потенциал. Но все же надо подчеркнуть, что система высших органов власти советского государства, действовавшая с 1917 по 1936 год, созданная как альтернатива буржуазному парламентаризму, в основном успешно выполнила задачу создания и развития советского законодательства в трудных революционных условиях.

Архивные источники

I. *Государственный архив РФ (ГАРФ)*

1. Ф. Р130. Оп. 2. Д. 1, 85; Оп. 3. Д. 3, 7, 10, 12, 13, 23, 26, 35; Оп. 4. Д. 1; Оп. 6. Д. 2а; Оп. 23. Д. 18, 19; Оп. 37. Д. 10 – Совет Народных Комиссаров РСФСР (СНК РСФСР), 1917-1922 г. г.

2. Ф. А353. Оп. 1. Д. 4, 5; Оп. 2. Д. 4, 116, 129, 182; Оп. 4. Д. 1, 191; Оп. 6. Д. 66; Оп. 9. Д. 352 - Наркомат юстиции РСФСР (НКЮ РСФСР) , 1917-1922 г. г.

3. Ф. Р1235. Оп. 2. Д. 9, 11; Оп.17. Д. 1, 15; Оп. 18. Д. 3; Оп. 21. Д. 3, 4, 7, 8, 12, 13, 15, 17, 23; Оп. 22. Д. 1, 10; Оп. 24. Д. 6, 7, 12, 13; Оп. 36. Д. 65; Оп. 37. Д. 6, 10 – стенограммы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (ВЦИК); протоколы Президиума ВЦИК, 1917-1922 г. г.

4. Ф. Р3316. Оп. 2. Д. 37, 38, 39, 40; Оп. 3. Д. 149, 153; Оп. 4. Д. 213; Оп. 13. Д. 6, 16, 20, 21; Оп. 16. Д. 5, 235, 245; Оп. 17. Д. 318; Оп. 20. Д. 293, 338; Оп. 40. Д. 5, 28;Оп. 64. Д. 580, 1388 – Центральный Исполнительный Комитет СССР (ЦИК СССР); стенограммы заседаний конституционной комиссии 1924 года; протоколы совместных заседаний комиссий Союзного Совета и Совета Национальностей ЦИК Союза ССР по рассмотрению внесенных СНК Союза ССР проектов: об изменении Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик и положения о государственных преступлениях; материалы комиссии по рассмотрению проекта Общих начал землеустройства и землепользования Союза ССР; проект Конституции СССР 1936 года, всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1936 года.

5. Ф. Р5446 Оп. 1а. Д. 1, 1а, 2а, 6, 10, 11, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 24, 25, 27, 28; Оп. 1в. Д. 455, 459, 461; Оп. 31. Д. 39, 359, 416; Оп. 32. Д. 1, 20, 30; Оп. 33. Д. 14; Оп. 45. Д. 1, 5, 16 – Совет Министров СССР; протоколы заседаний СНК СССР, материалы к ним; стенограммы заседаний СНК СССР; материалы по Правовому отделу СНК СССР; дела секретариата Управляющего делами СНК СССР Н.П. Горбунова; дела секретариата Управляющего делами СНК СССР П.М. Керженцева; дела секретариата Управляющего делами СНК СССР

И.И. Мирошникова; материалы Политбюро об урегулировании взаимоотношений ЦИК СССР, СНК СССР и СТО; материалы Кодификационной комиссии при СНК СССР.

6. Р6071. Оп. 1. Д. 1, 2, 3, 9, 11; Оп. 2. Д. 1, 4, 5, 24, 26, 31 – Подготовительная комиссия при Совете Народных комиссаров СССР (1923-1929 г. г.). Материалы Комиссии законодательных предположений при СНК СССР.

II. *Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ).*

7. Ф. 2. Оп. 1. Д. 6485 – рукописи В.И. Ленина.

8. Ф. 17. Оп. 2. Д. 3; Оп. 3. Д. 52, 56, 92, 523; Оп. 85. Д. 110, 111 – Пленумы ЦК ВКП(б) и протоколы заседаний Политбюро ЦК ВКП(б); протоколы заседаний Президиума ЦИК СССР; протоколы заседаний фракции ВКП(б) Президиума ЦИК СССР; протоколы заседаний секретариата ЦИК СССР; отчет о деятельности Комиссии законодательных предположений за 2,5 года ее существования.

9. Ф. 19. Оп. 1. Д. 12, 13, 24, 46, 48, 60, 172 – протоколы СНК РСФСР.

10. Ф. 94. Оп. 2. Д. 3, 16, 18 – фракция РКП(б), ВКП(б) во ВЦИК, на съездах Советов, в Президиуме ЦИК СССР.

11. Ф. 153. Оп. 1. Д. 5 – фонд П.И. Стучки

Стенограммы, протоколы, сборники документов

Съезды Советов РСФСР

1. Третий Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Пг., 1918.

2. Пятый Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, солдатских и казачьих депутатов. 4-10 июля 1918. М., 1918.

3. Шестой Всероссийский Чрезвычайный съезд Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских депутатов. Стенографический отчет. М., 1919.

4. Седьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, красноармейских и казачьих депутатов. Стенографич. отчет. М., 1920.

5. Десятый Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов (23-27 декабря 1922 г.) М., 1923.

ВЦИК

6. Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов II созыва. М., 1918.

7. Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих Солдатских и крестьянских депутатов II созыва. М., 1919.

8. Протоколы заседаний Всероссийского исполнительного комитета IV созыва. Стенографический отчет. М., 1920.

9. Вторая сессия ВЦИК XII созыва. Стеногр. отчет. М., 1925.

10. Сборник материалов для обсуждения вопроса на III сессии ВЦИК (созыва IX Всероссийского Съезда советов). Под ред. П.А. Месяцева. М., 1922.

СНК РСФСР

11. Протоколы заседаний Совета Народных комиссаров РСФСР. Ноябрь 1917- март 1918 г. г. М., 2006.

Съезды советов СССР

12. Первый съезд Советов СССР. Стенографич. отчет. М., 1922.

13. Второй съезд Советов Союза ССР. Стеногр. отчет. М., 1924.

14. Третий съезд Советов Союза ССР. Бюллетень, 1925, № 1. М., 1925.

15. Четвертый съезд Советов СССР. Стенографический отчет. М., 1927.

16. От съезда к съезду (апрель 1927-май 1929). Материалы к отчету на V съезде Советов. М., 1929.

17. Шестой съезд Советов Союза СССР. Стенограф. отчет. М., 1931.

18. Седьмой съезд Советов Союза ССР. Стенограф. отчет. М., 1935.

19. Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1935.

20. Чрезвычайный VIII Всесоюзный съезд Советов. М. 1936.

ЦИК СССР

21. Вторая сессия ЦИК СССР I созыва. Стеногр. отчет. М., 1923.

22. ЦИК СССР. Созыв II. Сессия II. М., 1924. Бюллетень № 4.

23. Третья сессия ЦИК СССР III созыва. Стеногр. отчет. М., 1927.

24. ЦИК СССР. IV созыв. II сессия. Стеногр. отчет. Л., 1927.

25. ЦИК Союза ССР. IV созыв. III сессия. Стеногр. отчет. М., 1928.

26. ЦИК СССР V созыв, II сессия. Стенографич. отчет. М., 1929.

РКП(б) – ВКП (б)

27. Двенадцатый съезд РКП(б). Стенограф. отчет. – М., 1968.

28. Десятый съезд Российской коммунистической партии. Стеногр. отчет. – М., 1921.

29. Как ломали нэп: стенограммы пленумов ЦК ВКП(б) 1928–1929 гг. В 5-ти тт / Ред. кол. В.П. Данилов и др. – М.: Междунар. фонд «Демократия»: Материк, 2000.

30. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М.: Политиздат, 1983. Т.2.

31. Одиннадцатая Всероссийская партийная конференция РКП(б). (19-22 декабря 1922 г.). – Самара, 1922.

32. Одиннадцатый съезд РКП(б). Стенограф. отчет. – М., 1961.

33. Политбюро ЦК РКП (б) – ВКП(б). Повестки дня заседаний. 1919-1952. В 3-х тт./ Ред. Г.М. Адибеков и др.– М.:РОССПЭН, 2000-2001.

34. Протоколы Десятой Всероссийской конференции РКП(б). – М., 1933.

35. РКП (б): Внутрипартийная борьба в 20-е годы. Документы и материалы 1923 г. / сост. В.П. Вилкова. – М.: РОССПЭН, 2004.

36. Стенограммы заседаний Политбюро ЦК РКП (б) – ВКП(б). 1923-1938. В 3-х тт / Под ред. А.Ю. Ватлина и др. – М.: РОССПЭН, 2007.

37. Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. 1927-1939. Документы и материалы. В 5-ти тт / Под ред. В. Данилова, Р. Маннинг, Л. Виолы. – М.: РОССПЭН, 1999-2006

38. Четвертое совещание ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных областей в Москве 9-12 июня 1923. – М., 1923.

39. Четырнадцатый съезд Всесоюзной коммунистической партии. Стенограф. отчет. – М., 1926.

Декреты советской власти

40. Декреты Советской власти. Т.1. М., 1957.

41. Декреты Советской власти. Т.2. М., 1959.

42. Декреты Советской власти. Т.3. М., 1964.

43. Декреты Советской власти. Т.4. М., 1968.

44. Декреты Советской власти. Т.5. М., 1971.

45. Декреты Советской власти. Т.7. М., 1974.

46. Декреты Советской власти. Т.11. М., 1983.

47. Декреты Советской власти. Т.13. М., 1989.

Нормативно-правовые акты

1. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятая V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года // Декреты Советской власти. Т.II. М., 1959, С. 550-564

2. Конституция СССР 1924 года. Постановление II Съезда Советов СССР от 31 января 1924 г. «Об утверждении основного закона» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.

3. Конституция СССР 1936 года, принятая на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. 6 декабря 1936 года. № 283.

4. Обращение «К рабочим, солдатам и крестьянам», принятое II Всероссийским съездом Советов 26 октября 1917 г. // Декреты Советской власти. Т.I. М., 1957. С. 2.

5. Декрет «О мире», принятый II Всероссийским съездом Советов 26 октября 1917 г. // Декреты Советской власти. Т.I. М., 1957. С. 12-16.

6. Декрет «О земле», принятый II Всероссийским съездом Советов 26 октября 1917 г. //Декреты Советской власти. Т.I. М., 1957. С. 17-20.

7. Декрет «Об образовании Рабочего и Крестьянского правительства», принятый II Всероссийским съездом Советов 26 октября 1917 г. // Декреты Советской власти. Т.I. М., 1957. С. 20-21.

8. Декрет СНК РСФСР «О печати» от 27 октября 1917 г. // Декреты Советской власти. Т.I. М., 1957. С. 24-25.

9. Декрет СНК РСФСР «О восьмичасовом рабочем дне» от 29 октября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. N 1. Ст. 10.

10. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об учреждении Государственной комиссии по просвещению» от 9 ноября 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 59-62.

11. Декрет СНК РСФСР «О роспуске городской думы гор. Петрограда» от 16 ноября 1917 г. // газ. Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 17 ноября 1917 г. № 18.

12. Декрет СНК РСФСР «О суде» № 1 от 22 ноября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

13. Декрет СНК РСФСР «Об учреждении Высшего совета народного хозяйства» от 2 декабря 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 172-174.

14. Положение ВЦИК и СНК РСФСР «О страховании на случай безработицы» от 11(24) декабря 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С.201.

15. Декрет СНК РСФСР «Об упразднении Государственного Совета и Государственной канцелярии» от 13 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. N 9. Ст. 123.

16. Декрет СНК РСФСР «О выборном начале и об организации власти в армии» от 16 декабря 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 244.

17. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая Третьим Всероссийским съездом Советов 12 (25) января 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 341-343.

18. Декрет СНК РСФСР «Об организации Рабоче-Крестьянской Красной армии» от 15 января 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 356-357.

19. Декрет СНК РСФСР «О свободе совести, церковных и религиозных обществах» от 20 января 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 373-374.

20. Основной закон о социализации земли, утвержденный ВЦИК 27 января 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 407-419.

21. Декрет ВЦИК и СНК «О суде» № 2 от 15 февраля 1918 года // Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 466-474.

22. Декрет СНК РСФСР «Социалистическое Отечество в опасности» от 21 февраля 1918 года // Правда. 22 (9) февраля 1918 г. № 32.

23. Мирный договор между Советской Россией, с одной стороны, и Германией, Австро-Венгрией, Болгарией и Турцией, с другой от 3 марта 1918 г. // Документы внешней политики СССР. М., 1957. Т. 1. С. 47-51.

24. Декрет СНК РСФСР «Об организации товарообмена для усиления хлебозаготовок» от 2 апреля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 30. Ст. 398.

25. Декрет СНК РСФСР «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. // Декреты Советской власти. Т.2. М., 1959. С. 240.

26. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О предоставлении народному Комиссариату продовольствия чрезвычайных полномочий по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими» от 13 мая 1918 года // Декреты Советской власти. Том II. М., 1959. С. 264-266.

27. Декрет СНК РСФСР «О национализации предприятий ряда отраслей промышленности, предприятий в области железнодорожного транспорта, по местному благоустройству и паровых мельниц» от 28 июня 1918 г. // СУ РСФСР. 1918 г. № 47, ст. 559.

28. Декрет СНК РСФСР «О спекуляции» от 22 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918 N 54. Ст. 605.

29. Декрет СНК РСФСР «Положение о заградительных, реквизиционных, продовольственных отрядах» от 4 августа 1918 г. // СУ РСФСР за 1918 г. Ст. 634. М., 1942. С. 772-773.

30. Декрет СНК РСФСР «Об обязательном товарообмене в хлебных сельских местностях» от 5 августа 1918 г. // СУ РСФСР за 1918 г. Ст. 638. М., 1942. С. 779-781.

31. Декрет СНК РСФСР «О привлечении к заготовке хлеба рабочих организаций» от 6 августа 1918 г. // СУ СССР за 1918 г. Ст. 633. М., 1942. С. 771.

32. Декрет СНК РСФСР «Об уборочных и уборочно-реквизиционных отрядах» от 6 августа 1918 г. // СУ РСФСР за 1918 г. Ст. 635. М., 1942. С. 773-774.

33. Декрет СНК РСФСР «О твердых ценах на хлеб урожая 1918 г. до 1 февраля 1919 г.» от 8 августа 1918 г. // СУ РСФСР за 1918 г. Ст. 636. М., 1942. С. С. 775-778.

34. Декрет ВЦИК «Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах» от 20 августа 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 62. Ст. 674.

35. Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве РСФСР, принятый ВЦИК 16 сентября 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. N 76 – 77. Ст. 818.

36. Постановление VI Всероссийского съезда Советов «О строительстве Советской власти в центре, комитетах бедноты и Советах на местах» от 9 ноября 1918 г. // VI Всероссийский съезд Советов. М., 1919. С. 17-19.

37. Декрет СНК РСФСР «Об организации снабжения населения всеми продуктами и предметами личного потребления» от 21 ноября 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. N 83. Ст. 879.

38. Постановление ВЦИК «О порядке перевыборов волостных и сельских Советов» от 2 декабря 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. N 86. Ст. 901.

39. Кодекс законов о труде РСФСР, принятый ВЦИК 10 декабря 1918 г.// СУ РСФСР. 1918. № 87-88. Ст.905.

40. Декрет СНК РСФСР «О предоставлении профессиональным организациям права закупки и провоза ненормированных продуктов от 10 декабря 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 91-91, Ст. 927.

41. Декрет СНК РСФСР «О разверстке зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства, между производящими губерниями» от 11 января 1919 // Декреты Советской власти. М., 1968. Т. 4. С. 292-294.

42. Постановление ВЦИК «Положение о социалистическом землеустройстве и о мерах перехода к социалистическому земледелию» от 14 февраля 1919 года // СУ РСФСР за 1919 г. Ст. 43. М., 1943. С. 55-69.

43. Декрет ВЦИК и СНК «О повышении заработной платы» от 21 февраля 1919 г. // СУ РСФСР. № 5. Ст. 52.

44. Декрет СНК РСФСР «О потребительских коммунах» от 16 марта 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. N 17. Ст. 191.

45. Постановление Президиума ВЦИК «Положение о революционном трибунале» от 12 апреля 1919 года // СУ РСФСР за 1919 г. Ст. 132. М., 194. С. 190-193.

46. Постановление Президиума ВЦИК «О лагерях принудительных работ» от 15 апреля 1919 года // Известия ВЦИК. 15 апреля 1919 г. № 81.

47. Декрет ВЦИК «О льготах по взысканию натурального налога» от 26 апреля 1919 года // СУ РСФСР за 1919 г. Ст. 142. М., 1943. С. 204-205.

48. Декрет Президиума ВЦИК «О рабоче-крестьянских потребительских обществах» от 30 июня 1919 года //СУ РСФСР за 1919 год. М. 1943. С. 194-195.

49. Декрет СНК РСФСР «О борьбе со спекуляцией, хищениями в государственных складах, подлогом и другими злоупотреблениями по должности в хозяйственных и распределительных органах» от 21 октября 1919 г. // СУ за 1919 г. М., 1943. С. 727-728.

50. Постановление VII съезда «О советском строительстве» от 12 декабря 1919 года // СУ РСФСР. 1919. № 64. Ст. 578

51. Постановление НКЮ РСФСР «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР» от 12 декабря 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. - № 66. - Ст. 590.

52. Декрет СНК РСФСР «Об объединении всех видов кооперативных организаций от 27 января 1920 г. // СУ РСФСР. 1920. N 6. Ст. 37.

53. Постановление ВЦИК и СНК «О комитетах всеобщей трудовой повинности» от 3 февраля 1920 года // Известия ВЦИК. 5 февраля 1920 г. № 25.

54. Положение ВЦИК «О сельских советах» от 15 февраля 1920 г. // СУ РСФСР. 1920. № 11. Ст. 68.

55. Положение СНК РСФСР «О сельскохозяйственных и промысловых кооперативных организациях» от 19 апреля 1920 г. // СУ РСФСР. 1920. N 30. Ст. 147.

56. Декрет СНК РСФСР «О бесплатном отпуске населению продовольственных продуктов» от 4 декабря 1920 г. // СУ РСФСР. 1920. N 93. Ст. 505.

57. Декрет СНК РСФСР «О порядке рассмотрения и опубликования законодательных и правительственных актов» от 20 декабря 1920 года // СУ РСФСР. 1920. № 99. Ст. 533.

58. Постановление VIII Всероссийского съезда Советов «О мерах укрепления и развития крестьянского и сельского хозяйства» от 23 декабря 1920 года // СУ РСФСР. 1921. N 1. Ст. 9.

59. Постановление VIII Всероссийского съезда Советов «О советском строительстве» от 29 декабря 1920 года // Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 159.

60. Декрет СНК РСФСР «Об отмене взимания платы за жилые помещения с рабочих и служащих» от 27 января 1921 года // Декреты Советской власти. Т.2. М., 1959. С. 227.

61. Декрет ВЦИК «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом» от 21 марта 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 26. Ст. 147.

62. Декрет СНК РСФСР «Об ограничении прав по судебным приговорам» от 5 мая 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. N 39. Ст. 209.

63. Декрет СНК РСФСР «О трудовом дезертирстве» от 9 мая 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. N 46. Ст. 227.

64. Постановление СНК РСФСР «Об обменном фонде рабочих и служащих» от 13 мая 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 47. Ст. 228.

65. Декрет СНК РСФСР «Наказ СНК о проведении в жизнь начал новой экономической политики» от 9 августа 1921 года/ // СУ РСФСР. 1921. № 26. Ст. 403.

66. Декрет СНК РСФСР «О борьбе со взяточничеством» от 16 августа 1921 г. // СУ РСФСР. 1921. № 60. Ст. 421.

67. Постановление IX Всероссийского съезда Советов «О предварительных итогах новой экономической политики» 1921 года/ // IX Всероссийский съезд Советов. Протоколы. М., 1922. С. 282.

68. Постановление СНК РСФСР «Наказ о разграничении деятельности Большого СНК, Малого СНК и СТО» от 24 января 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 12. Ст. 117.

69. Постановление ВЦИК «Об Уголовно-процессуальном кодексе» от 25 мая 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. - № 20-21. Ст. 230.

70. Постановление ВЦИК РСФСР «О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР» от 26 мая 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

71. Земельный кодекс РСФСР 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

72. Кодекс законов о труде РСФСР 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

73. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.

74. Постановление ВЦИК «Об изменениях и дополнениях в УК РСФСР» от 11 ноября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 72-73. Ст. 906.

75. Постановление ВЦИК РСФСР «Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» от 15 февраля 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. № 7. Ст. 106.

76. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Положение о едином сельскохозяйственном налоге на 1923-1924 год» от 10 мая 1923 г. // СУ РСФСР. 1923. №42. Ст. 451.

77. Постановление СНК СССР «Положение о Комиссии законодательных предположений при Совете Народных Комиссаров Союза ССР» от 11 сентября 1923 года // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 6. Ст. 147.

78. Постановление Президиума ЦИК СССР «Положение о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР» от 12 ноября 1923 года // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. N 10. Ст. 297.

79. Постановление ЦИК СССР «Положение о Совете Народных Комиссаров Союза ССР» от 12 ноября 1923 года // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10. Ст. 298.

80. Постановление ЦИК и СНК СССР «Положение о едином сельскохозяйственном налоге на 1924-1925 год» от 30 апреля 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. №5. Ст. 162.

81. Постановление Президиума ЦИК и СНК Союза СССР «О порядке опубликования законов и распоряжений правительства Союза ССР» от 22 августа 1924 года //СЗ СССР. 1924. № 7. Ст. 71.

82. Постановление ЦИК СССР «Об утверждении положения о союзном гражданстве; основ судоустройства Союза ССР и союзных республик; основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик; основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик и положения о воинских преступлениях» от 29 октября 1924 г. // СЗ СССР. 1924. № 23. Ст. 201.

83. Основы судоустройства Союза ССР и союзных республик 1924 года // СЗ СССР. 1924. N 24. Ст. 203.

84. Основные начала уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1924 года // СЗ СССР. 1924. N 24. Ст. 204

85. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1924 года // СЗ СССР. 1924. N 24. Ст. 206.

86. Постановление III съезда Советов СССР «О перевыборах в Советы» от 29 декабря 1924 г. // СЗ СССР. 1925. N 6. Ст. 54.

87. Постановление III съезда Советов СССР «О мероприятиях по поднятию и укреплению крестьянского хозяйства» 1925 г. // Съезды Советов Всероссийские и Союза ССР в постановлениях и резолюциях. М., 1935. С. 334.

88. Постановление Президиума ЦИК и СНК Союза ССР «О времени вступления в силу законов и распоряжений правительства Союза ССР, а равно распоряжений ведомств Союза ССР» от 6 февраля 1925 г. // СЗ СССР. 1925. № 8. Ст. 75.

89. Постановление ЦИК СССР и СНК СССР «О налоговых льготах для деревенских ремесленников и кустарей» от 10 апреля 1925 г. // СЗ СССР. 1925. N 25. Ст. 168.

90. Постановление ЦИК и СНК СССР «Положение о едином сельскохозяйственном налоге на 1925-1926 год» от 7 мая 1925 г. // СЗ СССР. 1925. №31. Ст. 209.

91. Постановление ЦИК СССР «Положение о едином сельскохозяйственном налоге» от 25 апреля 1926 г. // СЗ СССР. 1926. №30. Ст.191.

92. Постановление ВЦИК РСФСР «О введении в действие Уголовного кодекса РСФСР редакции 1926 г.» от 22 ноября 1926 г. // СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.

93. Постановление ЦИК и СНК СССР «О коллективных хозяйствах» от 16 марта 1927 г. // СЗ СССР. 1927. N 15. Ст. 161.

94. Постановление ЦИК и СНК СССР «Положение о едином сельскохозяйственном налоге на 1927-1928 год» от 2 апреля 1927 г. // СЗ СССР. 1927. № 17. Ст. 188-189.

95. Постановление ЦИК и СНК СССР «Положение о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик» от 25 мая 1927 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1927. № 119.

96. Постановление ЦИК и СНК СССР «Положение о воинских преступлениях» от 27 июля 1927 г. // СЗ СССР. 1927. N 50. Ст. 505.

97. Постановление ЦИК СССР «Положение о едином сельскохозяйственном налоге на 1928-1929 год» от 21 апреля 1928 г. // СЗ СССР. 1928. №24. Ст. 211.

98. Общие начала землепользования и землеустройства, утв. Постановлением ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. // СЗ СССР. 1928. № 69. Ст. 642.

99. Постановление ЦИК и СНК СССР «Положение о едином сельскохозяйственном налоге на 1929-1930 год» от 20 февраля 1929 г. // СЗ СССР. 1929. №12. Ст. 103.

100. Постановление V съезда Советов СССР «О пятилетнем плане развития народного хозяйства» от 28 мая 1929 г. // СЗ СССР. 1929. № 35. Ст. 311.

101. Постановление ЦИК и СНК СССР «О мероприятиях по укреплению социалистического переустройства сельского хозяйства в районах сплошной коллективизации и по борьбе с кулачеством» от 1 февраля 1930 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 2 февраля 1930 г. N 32.

102. Постановление ЦИК и СНК СССР «О всеобщем обязательном начальном обучении» от 14 августа 1930 г. // СЗ СССР. 1930. N 39. Ст. 420.

103. Постановление ЦИК и СНК СССР «О республиканских и местных бюджетах» от 21 декабря 1931 года // СЗ СССР. 1931. N 75. Ст. 505.

104. Постановление ЦИК и СНК СССР «Об организации Центрального управления народно-хозяйственного учета Союза ССР при Госплане СССР» от 17 декабря 1931 г. // СЗ СССР. 1931. N 73. Ст. 488.

105. Постановление ЦИК и СНК СССР «О мероприятиях по упорядочению оплаты простоя и брака на производстве и транспорте» от 30 декабря 1931 г. // СЗ СССР. 1932. N 2. Ст. 11.

106. Постановление ЦИК и СНК СССР «О революционной законности» от 25 июня 1932 г. // СЗ СССР. 1932. N 50. Ст. 298.

107. Постановление ЦИК Союза ССР «Об учебных программах и режиме в высшей школе и техникумах» // СЗ СССР. 1932. N 68. Ст. 409

108. Постановление ЦИК и СНК СССР «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности» от 7 августа 1932 года // СЗ СССР. 1932. № 62. Ст. 360.

109. Постановление ЦИК и СНК СССР «О борьбе со спекуляцией» от 22 августа 1932 года // Правда. 23 августа 1932 года. № 233.

110. Постановление ЦИК и СНК СССР «Об улучшении жилищных условий научных работников» от 27 марта 1933 г. // СЗ СССР. 1933. N 23. Ст. 128.

111. Постановление ЦИК и СНК СССР «О безвозвратности финансирования капитального строительства государственных предприятий промышленности, транспорта и связи» от 9 марта 1934 г. // СЗ СССР. 1934. N 15. Ст. 105.

112. Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) «Примерный устав сельскохозяйственной артели» от 17 февраля 1935 г. // СЗ СССР. 1935. № 11. Ст. 82.

Список литературы

1. Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. – М.: Славян. диалог, 2000. - 655 с.
2. Абдулатипов Р.Г. Федерализм в истории России: в 3 кн / Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров. – М.: Республика, 1992-1993. Кн.1., 1992. – 382 с.; Кн.2., 1993. – 414 с.; Кн.3. Ч.1. Основной текст, 1993. – 350 с.; Кн.3. Ч.2. Приложение, 1993. – 238 с.
3. Абрамов Б.А. О некоторых вопросах истории первого этапа сплошной коллективизации сельского хозяйства / Абрамов Б.А., Ваганов Ф.М., Голиков В.А // Вопросы истории КПСС. 1972. № 4. С.34-35
4. Абрамов Б.А. О работе комиссии Политбюро ЦК ВКП(б) по вопросам сплошной коллективизации // Вопросы истории КПСС. 1964. № 1. С. 34-38
5. Авраменко О.А. Гражданское право в РСФСР в период нэпа: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Авраменко Ольга Александровна. – М., 2005. - 330 с.
6. Агеева Г.Н. Законодательство о судоустройстве в СССР. – М.: ВЮЗИ, 1985. – 56 с.
7. Алакпаров К.А. Становление отечественного суда и формирование принципов судопроизводства в 1917-1936 гг.: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Алакпаров Казим Алакпарович. – М., 2005. - 215 с.
8. Александров А.И. Уголовно-процессуальная политика в России: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Александров Алексей Иванович. – СПб, 1999. – 438 с.
9. Александров Н.Г. О месте трудового и колхозного права в системе советского социалистического права// Советское государство и право. 1958. № 5. С. 115-123
10. Александровский С.В. Очерк по гражданскому праву РСФСР. М.: Юрид. изд-во наркомюста РСФСР, 1924. – 124 с.
11. Алексеев Ю.П. Экспедиция А.Г. Шлихтера и С.П. Середы за хлебом в 1918 г. // История СССР. 1966. № 3. – с. 135-143
12. Амосов П. От фабрично-заводских комитетов к советам народного хозяйства // Новый путь. 1919. № 3. С. 25
13. Амфитеатров Г. Основные начала гражданского законодательства и борьба за марксистскую методологию // Советское гос-во и революция права. 1930. № 4. С. 72-78

14. Андреев Е.М. Население Советского Союза, 1922-1991 / Е.М. Андреев, Л.Е. Дарский, Т.Л. Харькова. – М.: Наука, 1993. – 139 с.

15. Андрес М. Гражданский кодекс СССР // Еженедельник советской юстиции. 1923. №2. С. 4-5

16. Анисимов И.И. Синтез коммунистической идеологии и традиций российской государственности в политико-правовых идеях А.Я. Вышинского: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Анисимов Игорь Игоревич. – Белгород, 2012. – 152 с.

17. Анисимов Н.И. Советское крестьянство. – М.: Мол. гвардия, 1947. – 184 с.

18. Антонова Л.И. Организационные формы правотворческой деятельности Совета Народных Комиссаров, 1917-1922 г. г. // Правоведение. 1968. № 3. С. 96-105

19. Антонова Л.И. Отдел законодательных предположений и кодификации Наркомата юстиции РСФСР и его роль в предварительном рассмотрении законопроектов (1917-1922 г. г.) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1965. № 1. С. 11-119.

20. Антонова Л.И. Правотворческая деятельность высших органов государственной власти РСФСР в 1917 – 1922 гг.: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Антонова Людмила Ивановна. – Л., 1965. – 20 с.

21. Аншелес И.И. Устройство советского суда. – М.: Госиздат, 1925. – 48 с.

22. Архиппов К.А. Закон в советском государстве. – М.-Л.: Госиздат, 1926. – 157 с.

23. Аскназий С.Л. Очерки хозяйственного права СССР. – Л.: Рабочее изд-во «Прибой», 1926. – 200 с.

24. Асташенков В.Г. Организация суда и прокуратуры в СССР / Асташенков В.Г., Белозеров Ю.Н., Ефимичев С.П. и др.; Под ред. Баженова Н.А. – М.: Юрид. лит., 1988. – 286 с.

25. Базаров В.А. К методологии перспективного планирования. – М.: Госплан СССР, 1924.

26. Байбаков С.А. История образования СССР: итоги и перспективы изучения. – М.: Диалог-МГУ, 1997. -428 с.

27. Барышников Е.А. Деятельность ВЧК-ОГПУ по укреплению экономического потенциала страны. 1918-1928: дис. … канд. ист. наук: 07.00.02 / Барышников Евгений Александрович. – М., 2004. – 175 с.

28. Берзин Р.И. Этапы организации и развития Красной армии. – Харьков, 1920.

29. Берман Я.А. Декреты Октября // Советское государство. – М., 1933, №6. С. 3-20

30. Берман Я.А. Очередные задачи нашей работы // Советское государство и революция права. Журнал института советского строительства и права. - М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1931, № 9. - С. 9-35

31. Берман Я.А. Очерки по истории судопроизводства РСФСР. – М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1923. – 147 с.

32. Берченко А.Я. Ленинские принципы Советского права. – М.: Мысль, 1970. – 255 с.

33. Блум М.И. П.И. Стучка об уголовном и исправительно-трудовом праве // О теоретическом наследии П. Стучки в советской правовой науке. – Рига: Звайгзне, 1965. С. 189-208

34. Бобылев Н.П. На защите Советской республики. – М.: Наука, 1981. – 151 с.

35. Боголепов Д. Финансовое строительство в первые годы Октябрьской революции // Пролетарская революция. 1925. – № 4. – С.158-161

36. Богомолов А.А. Законодательство о Православной церкви в России: основные исторические тенденции развития: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Богомолов Антон Анатольевич. – СПб, 2004. – 162 с.

37. Богомолов Т.П. Очерк историографии союза рабочего класса и крестьянства периода борьбы за победу социализма в СССР. 1921-1937 гг. – Омск: Зап.-Сиб. кн. изд-во. Ом. отдние, 1978. - 175 с.

38. Бойчев И.З. Военно-политическая деятельность Троцкого в годы гражданской войны и интервенции. 1918-1920: автореф. дис. … канд. ист. наук: 07.00.01 / Бойчев Иван Захарович. – М., 1990. – 21 с.

39. Бокарев Ю.П. Социалистическая промышленность и мелкое крестьянское хозяйство в СССР в 20-е годы: Источники, методы исследований, этапы взаимоотношений / Отв. ред. И.Д. Ковальченко. – М.: Наука, 1989. – 310 с.

40. Болтенкова Л.Ф. Развитие федерализма в России: вопросы теории, истории и социально-политической практики. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – 146 с.

41. Болтенкова Л.Ф. Упразднение органов местного управления и создание Советов (октябрь 1917 – июль 1918 гг.). – М.: Изд. ВЮЗИ, 1988. – 80 с.

42. Бомбергер И.И. Советская пенитенциарная система в годы новой экономической политики 1921-1928 гг.: дис. … канд. ист. наук: 07.00.02 / Бомбергер Иван Иванович. – М., 2009. – 207 с.

43. Бондаренко А.В. Судебная система РСФСР в условиях нэпа: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Бондаренко Анастасия Васильевна. – М., 2010. – 156 с.

44. Борисова Л.В. Трудовые отношения в Советской России (1918-1924 г.г.). – М.: Собрание, 2006. – 288 с.

45. Бранденбургский Я.Н. Брак и его правовые последствия. – М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1926. – 38 с.

46. Братусь С.Н. О некоторых чертах истории советского гражданского права // Советское государство и право. 1957. – № 11. – С.86-103

47. Бруцкус Б.Л. О новой экономической политике. Из книги «Экономическое планирование в Советской России» //ЭКО. 1989. -№ 10. - С. 84-93

48. Булдаков В.П. XX век российской истории и посткоммунистическая советология // Российская империя, СССР, Российская Федерация: история одной страны? Прерывность и непрерывность отечественной истории XX века. – М.: Изд. центр «Россия молодая», 1993.

49. Булдаков В.П. История образования СССР и критика ее фальсификаторов / В.П. Булдаков, С.В. Кулешов. – М.: Высшая школа, 1982. – 176 с.

50. Булкина Л.В. Социальная история крестьянства периода коллективизации сельского хозяйства в СССР (1927-1933 гг.): автореф. дис… канд. ист. наук: 07.00.02 / Булкина Людмила Вячеславовна. – Саранск, 2000. – 182 с.

51. Бурдин П.К. Правовые основы Красной армии в 1918-1919 гг. – М.: РИО ВЮА, 1951. – 210 с.

52. Бухарин Н.И. Заметки экономиста. К началу нового хозяйственного года //Избранные произведения. – М.: Наука, 1988. – С. 391-417

53. Бухарин Н.И. Экономика переходного периода. – М.: Госиздат, 1920. – 186 с.

54. В.И. Ленин во главе великого строительства: Сб. воспоминаний о деятельности Ленина на хозяйственном фронте. – М.: Политиздат, 1960. – 328 с.

55. Валентей С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М.: Ин-т экономики РАН, 1998. – 130 с.

56. Валентинов Н. Нэп и кризис партии. Воспоминания. – Нью-Йорк: Телекс, 1991. – 257 с.

57. Варшавский К.М. Трудовой договор по Кодексу законов о труде 1922 г. – Пг.: Academia, 1923. – 107 с.

58. Веденеев В.В. Особенности юридической ответственности в Советском государстве в условиях нэпа: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Веденеев Владимир Вячеславович. – Самара, 2002. – 236 с.

59. Венедиктов А.В. Организация государственной промышленности в СССР. В 2-х тт. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. Т.1: 1917-1920, 1957. – 764 с; Т.2: 1921-1934, 1961. – 864 с.

60. Венедиктов А.В. Правовая природа государственных предприятий. – Л.: Прибой, 1928. – 184 с.

61. Верещак С.Б. Становление и развитие жилищного права в Советской России, 1917-1991 гг. Историко-правовой аспект: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Верещак Светлана Борисовна. – Чебоксары, 2006.

62. Верхотуров Д.Н. Экономическая революция Сталина. – М.: Олма-Пресс, 2006. – 345 с.

63. Вещева О.Н. Аграрная политика Советского государства в 1917-1927 годы. На примерах Самарской, Симбирской губерний: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Вещева Ольга Николаевна. – Самара, 2000. – 208 с.

64. Викуленко А.Е. Г.Е. Сокольников и налогообложение в период нэп // Клио. 1997. № 1. С. 181-187.

65. Виновой С.Н. Правовое регулирование деятельности акционерных обществ в Советской России. 1922-1927 гг.: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Виновой Сергей Николаевич. – Ставрополь, 2001. – 190 с.

66. Виноградов С.В. Нэп: опыт создания многоукладной экономики. – М.: Ин-т молодежи, 1996. – 122 с.

67. Виола Л. Крестьянский бунт в эпоху Сталина: Коллективизация и культура крестьянского сопротивления / пер. с англ. А.В. Бардина. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); Фонд Первого Президента России Б. Н. Ельцина, 2010. – 367 с.

68. Войтинский И.С. Против извращений в теоретической работе по советскому трудовому праву // Проблемы социалистического права. 1937. № 1. С. 63-84

69. Войтинский И.С. Трудовое право СССР. – М.; Л.: Гос. изд-во, 1925. – 364 с.

70. Волков Е.З. Динамика народонаселения СССР за восемьдесят лет. – М.; Л.: Гос. изд-во, 1930. – 273 с.

71. Волкогонов Д.А. Ленин. Политический портрет. В 2-х книгах. – М.: Новости, 1994. том 1 – 480 с.; том 2 – 512 с.

72. Воронин А.В. Кооперативная политика советской власти на европейском Севере: Центр и местные власти, 1917 - нач.30-х гг.: дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 / Воронин Алексей Викторович. – Мурманск, 1997. – 387 с.

73. Воронцов С.А. Становление и развитие земельных отношений в России: история и современность: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Воронцов Сергей Анатольевич. – Краснодар, 2008. – 225 с.

74. Вроблевский А.Б., Утевский Б.С. Уголовный кодекс Редакции 1926 г. / Под общ. ред. Ширвиндт Е.Г. – М.: Изд-во НКВД, 1927. – 431 с.

75. Всеякутские съезды советов. Документы и материалы 1922-1937 / Под ред. М.М. Федорова. – Якутск: Як. кн. изд-во, 1972. – 376 с.

76. Вышинский А.Я. Судоустройство в СССР. – М.: ОГИЗ. Гос. изд-во «Советское законодательство», 1936. – 244 с.

77. Геббс Я. Российские левые коммунисты после 1920 года // Левые коммунисты в России. 1918-1930-е гг. – М.: НПЦ «Праксис», 2008.

78. Генкин Д.М. История советского гражданского права. 1917-1947 / Генкин Д.М., Новицкий И.Б., Рабинович Н.В. – М.: Юрид. изд-во, 1949. – 544 с.

79. Генкина Э.Б. К истории выработки ленинского плана социалистического строительства // Вестник Московского университета. 1947. № 11.

80. Генкина Э.Б. Ленин – Председатель Совнаркома и СТО. – М.: АН СССР, 1960. – 254 с.

81. Генкина Э.Б. Образование Союза Советских Социалистических Республик. – М.: Госполитиздат, 1943. – 78 с.

82. Генкина Э.Б. Протоколы Совнаркома РСФСР как исторический источник изучения государственной деятельности В.И. Ленина. – М.: Наука, 1982. – 193 с.

83. Германов Л. (Фрумкин М.) Товарообмен, кооперация и торговля// Четыре года продовольственной работы. – М.: Госиздат, 1921. – 39 с.

84. Герцензон А.А. Из истории создания первого советского уголовного кодекса // Советское государство и право. 1967. № 3. С. 92-96

85. Гимпельсон Е.Г. Нэп и советская политическая система в 20-е годы. – М.: Ин-т рос. истории РАН, 2000. – 437 с.

86. Гимпельсон Е.Г. Россия на переломе эпох. Осмысление XX столетия российской истории. – М.: Собрание, 2006. – 127 с.

87. Гимпельсон Е.Г. Формирование Советской политической системы. – М.: Ин-т рос. истории РАН, 1995. – 229 с.

88. Гинзбург А.М. О частном капитале в СССР // Экономическое обозрение. 1926. № 8. С. 85-121

89. Гинцбург Л. Вопросы управления хозяйством на XVII партконференции // Советское государство. 1932. № 2. С. 53-65

90. Глебов А.Н. Общая характеристика правового регулирования налогообложения сельскохозяйственным налогом в 1928−1941 годах [Электронный ресурс] // Научный журнал Вестник Пермского университета URL: http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/vypusk-1-11-2011/8-2010-12-01-13-31-58/-1-11-2011/146--2011-14. (дата обращения 28.10. 2015).

91. Гойхбарг А.Г. Брачное, семейное и опекунское право Советской республики. – М.: ГИЗ, 1920. – 164 с.

92. Гойхбарг А.Г. Несколько замечаний о праве // Советское право. 1924. № 1. С. 3-4

93. Гойхбарг А.Г. Пролетарская революция и гражданское право // Пролетарская революция и право, 1918. № 1. С.12-19

94. Гойхбарг А.Г. Советское земельное право. – М.: Госиздат, 1921. – 116 с.

95. Гойхбарг А.Г. Хозяйственное право РСФСР: Гражданский кодекс. 2-е изд. Т.1. – М.: Госиздат, 1923. – 214 с.

96. Голанд Ю.М. Кризисы, разрушившие нэп. – М.: Международный НИИ проблем управления, 1991. – 98 с.

97. Голанд Ю.М. Политика и экономика. (Очерки общественной борьбы 20-х годов) // Знамя. 1990. № 3. С. 116-152

98. Голунский С.А. Учебник по судоустройству / Голунский С.А., Карев Д.С. – М.: Изд-во НКЮ СССР, 1939. – 303 с.

99. Голунский С.А., История суда и уголовного процесса. Альбом наглядных пособий. Под ред. А.Я. Вышинского / Голунский С.А. Карев Д.С. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938. – 96 с.

100. Гольцман А. Регулирование и натурализация заработной платы. – М.: ЦК Всерос. союза рабочих-металлистов, 1918. – 87 с.

101. Голяков И.П. Советский суд. К 30-летию правосудия в СССР. – М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. – 64 с.

102. Горинов М.М., Цакунов С.В. Евгений Преображенский: трагедия революционера // Отечественная история. 1992. № 2.

103. Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства, 1917-1918 / отв. ред. И.И. Минц. – М.: Наука, 1987. – 349 с.

104. Горшенин К.П. Сорокалетие первого советского кодекса о труде // Сов. гос. и право. 1958. №12. С. 16-25

105. Графский В.Г. Опыт сравнительно-исторических исследований права в СССР в 20-30-е годы // Проблемы сравнительного правоведения. По материалам VI советско-французского симпозиума юристов. Москва - Киев, 1979 г. – М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1981. С. 80-96

106. Графский В.Г. Право и мораль в истории: проблемы ценностного подхода // Государство и право. 1998. № 8. С. 114-119

107. Графский В.Г. Против буржуазных фальсификаций советского опыта национально-государственного строительства // Советское государство и право. 1972. № 12. С. 130-137

108. Грациози А. Великая крестьянская война в СССР. Большевики и крестьяне 1917-1933. – М.: РОССПЭН, 2008. – 135 с.

109. Григорьев О.А. Социологическая школа права и ее влияние на развитие отечественного законодательства. М., 2005.

110. Гринберг М.С. Природа и суть агрессивного равнодушия (уголовно-политический аспект) // Государство и право. 1999. № 2. С. 63-67

111. Гринберг М.С. Репрессии 20-50-х годов и принципы уголовного права // Правоведение. 1993. № 5. С.73-79

112. Грищенко И.А. Законодательство об уголовном судоустройстве по преступлениям против советской власти и его реализация в период наиболее масштабных политических репрессий в СССР (1934-1941 г. г.): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Грищенко Ирина Алексеевна. Краснодар, 2007. – 223 с.

113. Гросул В.Я. Образование СССР (1917-1924). – М.: ИТРК, 2007. – 215 с.

114. Гурвич Г.С. История советской конституции. – М.: Изд. Соц. академии, 1923. – 216 с.

115. Гусев К.В. Крах партии левых эсеров. – М.: Соцэкгиз, 1963. – 259 с.

116. Гусев Л.Н. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры. 1917-1954. – М.: Госюриздат, 1955. – 636 с.

117. Гусев С.И. Гражданская война и Красная армия: сб. военно-теоретических и военно-политических ст. (1918-1924 гг.). – М., Л.: ГИЗ, 1925. – 225 с.

118. Данилов В.П. К характеристике общественно политической обстановки в советской деревне накануне коллективизации // Исторические записки. Т.79, М., 1966. С. 3-50

119. Данилов В.П. Советская доколхозная деревня: население, землепользование, хозяйство. – М.: Наука, 1977. – 318 с.

120. Данилов В.П. Советская доколхозная деревня: социальная структура, социальные отношения. – М.: Наука, 1979. – 359 с.

121. Данилов В.П. Советская налоговая политика в доколхозной деревне // Октябрь и советское крестьянство. – М.: Наука, 1977. С. 164-191

122. Денежная реформа 1921-1924 гг.: Создание твердой валюты. Документы и материалы / сост. и коммент.: Л. Н. Доброхотов, В. Н. Колодежный, В. С. Пушкарев. – М. РОССПЭН, 2008. – 862 с.

123. Диспут о браке и семье в Доме Союзов, Москва // Еженедельник Советской юстиции. 1925. N 48-49.

124. Дихтяр Г.А. Советская торговля в период построения социализма. – М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1961. – 472 с.

125. Дмитренко В.П. Армия и общество. 1900-1941 г. г. – М.: Институт российской истории РАН, 1999. – 388 с.

126. Дмитренко В.П. Советская экономическая политика в первые годы пролетарской диктатуры: проблемы регулирования рыночных отношений. – М.: Наука, 1986. – 252 с.

127. Дмитренко В.П. Торговая политика Советского государства после перехода к нэпу 1921-1924 гг. – М.: Наука, 1971. – 272 с.

128. Дурденевский В. Совет Народных Комиссаров // Советское право. 1922. № 1. С. 36-67

129. Дурманов Н. Уголовный кодекс РСФСР 1926 года // Советская юстиция. 1972. № 16. С. 23-25

130. Дытынко Ф. В. Национально- государственное строительство в СССР в 1920-1930 годы: дис. … канд. полит. наук: 23.00.02 / Дытынко Федор Владимирович. – М., 2006. – 187 с.

131. Дьяченко В.П. История финансов СССР (1917-1950 гг.). – М.: Наука, 1978. – 495 с.

132. Евтихиев И.И. Земельное право. – М., Пг.: Госуд. изд-во, 1923. – 188 с.

133. Егоров В.Г. Отечественная кооперация в мелком промышленном производстве: становление, этапы развития, огосударствление: дис. … д-ра. ист. наук: 07.00.02 / Егоров Владимир Георгиевич. – М., 2005. – 434 с.

134. Егоров П.Ю. Становление и формирование основных начал административно-правового регулирования и административно-правовой теории в Советской России: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Егоров Павел Юрьевич. – М., 2005. – 196 с.

135. Емельянов Ю.В. Заметки о Бухарине. Революция. История. Личность. – М.: Мол. гвардия, 1989. – 318 с.

136. Ефремова Н.Н. Создание нового советского суда (1917-1918 гг.) // Из истории советского государства и права. М., 1989. С. 62-76.

137. Жимерина Н.В. Совет народных Комиссаров в первый год Советской власти (октябрь1917г. - июль 1918 г.): автореф. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.В. Жимерина – М., 1955. – 15 с.

138. Жирмунский М.М. Частный торговый капитал в товарообороте. – М.: ВСНХ СССР, 1924. – 165 с.

139. Жуков В.Н. Государство. Право. Власть: философия и социология. – М.: Мир философии, 2015. – 591 с.

140. Жуков В.Н. Репрессии и конституция СССР 1936 года // Вопросы истории. 2002. №1. С.3-26

141. Жуков Ю.Н. Иной Сталин: политические реформы в СССР в 1933-1937 гг. – М.: Вагриус, 2005. – 510 с.

142. Жуков Ю.Н. Оборотная сторона нэпа. Экономика и политическая борьба в СССР. 1923-1925 годы. – М.: Издат. Центр «Аква-Терм», 2014. – 445 с.

143. Журавлев В.В. Декреты Советской власти, 1917-1920 гг. как исторический источник. – М.: Наука, 1976. – 399 с.

144. Журавлев В.В. Новые факты и документы из истории образования СССР / В.В Журавлев, А.П. Ненароков // Историки спорят. – М.: Политиздат, 1988. С.191-227

145. Зайчук В.И. Советская судебная система и ее демократическая сущность. – Киев: Вища школа, 1977. – 37 с.

146. Зак Л.М. Строительство социализма в СССР. Историографический очерк / Л.М. Зак, В.С. Лельчук, В.И. Погудин. – М.: Мысль, 1971. – 318 с.

147. Зарождение и развитие советской военной историографии, 1918-1941 / И.И. Ростунов, А.М. Агеев, М.А. Алексеев и др.; отв. ред. П.А. Жилин. – М.: Наука, 1985. – 183 с.

148. Здравомыслов Б.В. В.И. Ленин об искоренении преступлений в государственном аппарате // Правоведение. 1967. № 4. С.16-24

149. Зеленин И.Е. «Революция сверху»: завершение и трагические последствия // Вопросы истории. 1994. №10. С. 28-42

150. Зеленин И.Е. Закон «о пяти колосках»: разработка и осуществление // Вопросы истории. 1998. № 1. С. 114-123

151. Зеленин И.Е. Сталинская «революция сверху» после «Великого перелома», 1930-1939: политика, осуществление, результаты. – М.: Наука, 2006. – 313с.

152. Земельное право. Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Боголюбов С.А. и др.; под ред. С.А. Боголюбова. – М.: Проспект, 2007. – 394 с.

153. Зиновьев Г.Е. Наша политика в освобожденных местностях // Власть советов. 1919. № 8-9.

154. Зиновьев Н.Е. Центральный Исполнительный Комитет СССР, его правовое положение, организация и деятельность 1922-1937 гг.: Автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Зиновьев Николай Ефимович. – М., 1973. – 22 с.

155. Златопольский Д.Л. Образование и развитие СССР как союзного государства. – М.: Госюриздат, 1953. – 224 с.

156. Златопольский Д.Л. Образование Союза ССР / Д.Л. Златопольский, О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1972. – 319 с.

157. Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. – М.: НОРМА, 2015. – 319 с.

158. Иванников И.А. И.В. Сталин и Советское государство: идея и практика их реализации. – Ростов-н/Д: Изд-во Рост. гос. унив., 1998. – 220 с.

159. Иванов В.А. Миссия ордена. Механизм массовых репрессий в Советской России в конце 20-х - 40-х гг. (на материалах Северо-Запада РСФСР). – СПб.: ЛИСС, 1997. – 461 с.

160. Ивницкий Н.А. Коллективизация и раскулачивание (начало 30-х годов). – М.: Магистр, 1996. – 285 с.

161. Ивницкий Н.А. Репрессивная политика советской власти в деревне (1928-1933 гг.). – М.: Ин-т рос. истории РАН, 2000. – 350 с.

162. Игнатьев В.И. Президиум и Секретариат ЦИК СССР в системе советских органов // Советское государство и революция права, 1931 № 5-6.

163. Идейное наследие Л.Д.Троцкого: История и современность: Материалы междунар.науч.конф.,10 - 12 ноября 1994 г. / Под ред. М.И. Воейкова и А.В. Гусева; Междунар. ком. по изучению наследия Л.Д. Троцкого. – М., 1996. – 179 с.

164. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Теория и тенденции развития. – М.: Институт государства и права РАН, 1999. – 128 с.

165. Иконицкая И.А. Новый закон о земле: проблемы и решения // Сов. гос. и пр., 1990. №6. С.39-37

166. Иконникова И.П., Угроватов А.П. Сталинская репетиция наступления на крестьянство // Вопросы истории КПСС. 1991. № 1.

167. Ильиных В.А. Налогово-податное обложение сибирской деревни. Конец 1920-х – начало 1950-х гг. – Новосибирск: Ин-т истории СО РАН, 2004. – 167 с.

168. Ильюхов А.А. Жизнь в эпоху перемен: материальное положение рабочих и городского населения в годы революции и гражданской войны. – М.: РОССПЭН, 2007. – 264 с.

169. Иоффе Г.З. Семнадцатый год: Ленин, Керенский, Корнилов. – М.: Наука., 1995. – 236 с.

170. Иоффе О.С. Развитие цивилистической мысли в СССР. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, Ч.1. 1975. – 160 с.; Ч.2. Л., 1978. – 173 с.

171. Ирошников М.П. Председатель Совета Народных Комиссаров В. Ульянов (Ленин). Очерки государственной деятельности в 1917-1918 гг. – Л.: Наука. Ленингр. отделение, 1974. – 448 с.

172. Ирошников М.П. Создание Советского Центрального государственного аппарата. Совет народных комиссаров и народные комиссариаты (октябрь 1917-январь 1918 гг.). – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1967. – 302 с.

173. Исаев И.А. Становление хозяйственно-правовой мысли в СССР. – М.: Юрид. лит., 1986. – 175 с.

174. Исаев М.М. Уголовный кодекс 1922 года // Советское право. 1922. № 2.

175. История национально-государственного строительства в СССР. 1917-1978. – М.: Мысль, 1979. Т. 1. – 423 с.; Т. 2. – 399 с.

176. История советского государства и права. Кн. 1: Становление Советского государства и права (1917-1920 гг.). – М.: Наука, 1968. – 607 с.

177. История советского государства и права. Кн.2: Советское государство и право в период строительства социализма (1921-1935). – М.: Наука, 1968. – 622 с.

178. История советского уголовного суда (1917-1947 гг.). – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1948. – 376 с.

179. История Советской Конституции. Сборник документов. 1917-1957 гг. – М.: Изд-во АН СССР, 1957. – 551 с.

180. История социалистической экономики СССР. В 7 тт. – М.: Наука, 1976. Т.1. – 448 с., Т.2. – 479 с., Т.3. – 535 с., Т.4. – 519 с., Т.5. – 565 с., Т.6. – 589 с., Т.7. – 718 с.

181. Кабанов В.В. Из истории создания Конституции СССР 1936 года // История СССР. 1976. № 6. С. 116-127.

182. Кабанов В.В. Крестьянская община и кооперация России XX века (проблемно-исторические очерки). – М.: ИРИ, 1997. – 155 с.

183. Кабанов В.В. Разработка Основного закона о социализации земли / Октябрь и советское крестьянство. 1917-1927. – М.: Наука, 1977. С. 79-111.

184. Каганович Л.М. Двенадцать лет строительства советского государства и борьба с оппортунизмом // Советское государство и революция права. 1930. № 1. С. 7-43

185. Каганович Л.М. Памятные записки рабочего, коммуниста-большевика, профсоюзного, партийного и советско-государственного работника. – М.: Вагриус, 2003. – 656 с.

186. Казанцев Н.Д. Из истории науки советского земельного и природоохранного права // Правоведение. 1968. № 1. С. 75-83

187. Как ломали нэп: стенограммы пленумов ЦК ВКП(б) 1928–1929 гг. В 5-ти томах / Ред. кол. В.П. Данилов и др. – М.: Междунар. фонд «Демократия»: Материк, 2000: Т.1: Объединенный Пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) 6-11 апреля 1928 г. – 493 с.; Т.2: Пленум ЦК ВКП (б) 4-12 июля 1928 г. – 718 с.; Т.3. Пленум ЦК ВКП (б) 16-24 ноября 1928 г. – 618 с.; Т.4: Объединенный пленум ЦК и ЦКК ВКП(б) 16-23 апр. 1929 г. – 766 с.; Т.5: Пленум ЦК ВКП(б) 10-17 нояб. 1929 г. – 702 с.

188. Какурин Н.Е. Как сражалась революция. В 2-х тт. – М.: Политиздат, 1990. Т.1: 1917-1918. – 272 с. Т.2: 1919-1920. – 434 с.

189. Калашникова А.И. Уголовный кодекс РСФСР 1926 г.: компромисс идеологии и науки. Ульяновск, 2009.

190. Калинин М.И. Ленин о защите социалистического Отечества. – М.: Госполитиздат, 1945. – 16 с.

191. Каминская И.Д. Советское трудовое право. Обзор действующего законодательства с постатейным комментарием. – М.: Вопросы труда, 1928. – 472 с.

192. Каплан Л. Сталин. Человек, который спас капитализм. – М.: Поколение, 2007. – 352 с.

193. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М.: Норма, 2001. – 334 с.

194. Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. – М.: URSS. Красанд, 2015. – 709 с.

195. Кисарова Т.А. Создание Кодекса законов о труде РСФСР 1918 г. // Вестник МГУ. Серия XI – Право. 1983. № 6. С.58-65

196. Кистанов Я.А. Торговля в восстановительный период // Советская торговля за 30 лет (1917-1947). – М.: Госторгиздат, 1947. С. 231-292

197. Клеандрова В.М. Организация и формы деятельности ВЦИК (1917-1924 гг.). – М.: Юрид. лит., 1968. – 127 с.

198. Клейман А.Ф. В.И. Ленин о законности, суде и прокуратуре. – М.: Изд-во МГУ, 1961. – 36 с.

199. Климин И.И. Российское крестьянство в годы новой экономической политики (1921-1927). – СПб.: Изд-во Политех. ун-та, 2007. Ч.1. – 427 с.; Ч.2. – 308 с.

200. Кляцкин С.М. На защите Октября. – М.: Наука, 1965. – 475 с.

201. Кобалевский В.Л. Советское административное право. Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. – 417 с.

202. Коган Л.А. Военный коммунизм: утопия и реальность // Вопросы истории. 1998. №2. С.122-135

203. Кожевников М.В. Учреждение советской прокуратуры, ее организация и деятельность в период перехода на мирную работу по восстановлению народного хозяйства (1921-1925 гг.) // Ученые записки МГУ. 1949. Вып. 145. С. 3-50.

204. Кожевников, М.В. История советского суда. – М.: Юрид. изд-во Минюста СССР, 1948. – 376 с.

205. Козлихин И.Ю. Право, закон, власть в современной России / Наш трудный путь к праву. – М.: Норма, 2006. С. 62-74

206. Козловский М. Пролетарская революция и уголовное право // Пролетарская революция и право. 1918. № 1. С. 20-29

207. Колесняк Е.В. Правовая система Советского государства в период нэпа: историко-правовое исследование: дис. … канд. юрид. наук.: 12.00.01 / Колесняк Екатерина Викторовна. – Волгоград, 2009. – 220 с.

208. Коллективизация сельского хозяйства. Важнейшие постановления Коммунистической партии и Советского правительства 1927-1935. – М.: Изд-во АН СССР, 1957. – 574 с.

209. Коллективизация советской деревни. Предварительные итоги сплошных обследований 1928 и 1929 годов. – М.: Статиздат ЦСУ СССР. 1929. – 123 с.

210. Коллонтай А. М. Любовь и новая мораль // Философия любви. В 2-х т. Т. 2. – М.: Политиздат, 1990. С. 323-334

211. Коллонтай А. Рабочая оппозиция // Левые коммунисты в России. 1918-1930-е гг. – М.: НПЦ Праксис, 2008. С. 165-206

212. Коллонтай А. Семья и коммунистическое государство. – М.: Гос. изд., 1919. – 23 с.

213. Комаров В. Основные вопросы теории советского права в свете исторической роли диктатуры пролетариата // Советское государство. 1934. № 1. С. 36-57

214. Комбеды РСФСР. Сборник декретов и документов о комитетах бедноты / Под ред. А.В. Шестакова. – М.: Сов. законод-во, 1933. – 264 с.

215. Комиссаров К.И. Основы организации советского суда. – М.: Госюриздат, 1963. – 24 с.

216. Комиссарова И.А. Система налогообложения в 20-е годы: дис. … канд. ист. наук: 07.00.02 / Комиссарова Ирина Анатольевна. Иваново, 2000. - 234 с.

217. Кондратьев Н.Д. Изменения мирового и русского сельского хозяйства за время и после войны и основные задачи нашей сельскохозяйственной политики // Вестник сельского хозяйства. М., 1922. № 6-7. С. 39-74

218. Кондрашин В.В. Крестьянство России в гражданской войне: к вопросу об истоках сталинизма. – М.: РОССПЭН, 2009. – 574 с.

219. Кооперативный план: иллюзии и действительность. Сб. статей / Науч. ред. Н.А. Ивницкий. – М.: РГГУ, 1995. – 95 с.

220. Кораблев Ю.И. В.И. Ленин и защита завоеваний Великого Октября. – М.: Наука, 1979. – 544 с.

221. Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г.-декабрь 1991 г. – М.: РГГУ, 1995. – 418 с.

222. Королев А.И., Ушаков А.А. О некоторых особенностях становления и развития системы советского права // Советское государство и право. 1974. № 10. С. 120-123

223. Косачев В.Г. Накануне коллективизации. Поездка Сталина в Сибирь // Вопросы истории. 1998. № 5. С. 101-105

224. Котляревский С.А. Правовые элементы плановых актов// Советское право. № 1. 1928. С.11-27

225. Котляревский С.А. СССР и союзные республики. – М., Л.: Гос. изд-во, 1926. – 123 с.

226. Коэн С. Бухарин. Политическая биография. 1888-1938. – М.: Прогресс, 1988. – 574 с.

227. Крассов О.И. Земельное право современной России. – М.: Дело, 2003. – 623 с.

228. Крестьянское восстание в Тамбовской губернии в 1919 – 1921 гг. «Антоновщина». Документы и материалы / Сост. В. Данилов и др. – Тамбов: Гос. хозрасчет. предприятие «Ред.-изд. отд.», 1994. – 332 с.

229. Кривоногов В.В. Развитие советских принципов судоустройства в союзном и республиканском законодательстве (1923 - 1926 гг.) // Материалы конференции по итогам научно-исследовательской работы за 1966 год. – Свердловск, 1968. С. 184-188

230. Кривоногов В.В. Становление социалистических принципов судоустройства в процессе формирования советского суда // Материалы теоретической конференции, посвященной 50-летию Советской власти. – Свердловск, 1968. С. 239-243

231. Крицман Л. Героический период Великой русской революции. (Опыт анализа т.н. «военного коммунизма»). – М.: Гос. изд-во, 1925. – 272 с.

232. Крицман Л. Очерк хозяйственной жизни и организации народного хозяйства Советской России (ноябрь 1917 – 1 июля 1920 г.) / Крицман Л., Ларин Ю. – М.: Гос. изд-во, 1920. – 141 с.

233. Крыленко Н.В. Беседы о праве и государстве. Лекции, читанные на курсах секретарей укомов при ЦК РКП (б) – М.: Красная новь, 1924. – 184 с.

234. Крыленко Н.В. Принципы переработки Уголовного кодекса РСФСР. Доклад на заседании коллегии НКЮ от 24 мая 1928 г. // Еженедельник советской юстиции. – М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1928, № 22. - С. 641-643; № 23. - С. 661-664

235. Крыленко Н.В. Реформа советского уголовного процесса / Доклад Н.В. Крыленко, А.Я. Эстрина // Революция права. 1928. № 1. С. 98-119

236. Крыленко Н.В. Реформа советского уголовного процесса / Крыленко Н.В., Эстрин А.Я // Революция права. – М.: Изд-во Ком. Акад., 1928, № 1. – С. 98-119

237. Крыленко Н.В. Реформа судоустройства // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 27-28. С.1-4

238. Крыленко Н.В. Судоустройство в РСФСР. Лекции по теории и истории судоустройства. – М.: Юрид. изд-во НКЮ, 1924. – 410 с.

239. Крыленко Н.В. Тезисы докладов на V Всероссийском съезде деятелей советской юстиции // Еженедельник советской юстиции. 1924. № 12-13. С. 295-302

240. Кудрявцев В.Н., Трусов А.И. Политическая юстиция в СССР. – М.: Наука, 2000. – 365 с.

241. Кузнецов В.А. Военно-политическая деятельность И.В. Сталина в годы военной интервенции и гражданской войны (1918-1920): автореф. дис. … канд. ист. наук: 07.00.01 / Кузнецов Владимир Анатольевич. – М., 1990. – 20 с.

242. Кузнецова Н.Ф. Преступление и преступность. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1969. – 232 с.

243. Кузовков Д.В. Процесс натурализации народного хозяйства (1916-1920) // Деньги и кредит. 1991. №1. С. 68-80

244. Кукин Д.М. Борьба Ленина за незыблемость государственной монополии внешней торговли // Вопросы истории КПСС. 1963. № 10. С.26-40

245. Кукин Д.М. Ленинский план построения социализма в СССР и его осуществление. – М.: Наука, 1972. – 223 с.

246. Кукушкин Ю.С. Очерк истории Советской Конституции / Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. – М.: Политиздат, 1987. – 364 с.

247. Кукушкин Ю.С. Сельские советы и классовая борьба в деревне (1921-1932 гг.). - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1968. – 294 с.

248. Куличенко М.И. Образование и развитие Союза ССР. – Ереван: Айастан, 1982. – 399 с.

249. Кулиш М.В. Чрезвычайное законодательство в советском государстве (1917-1941 гг.): автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кулиш Михаил Васильевич. – Краснодар, 2005. – 23 с.

250. Кумыкин Н.Н. Законодательствование в условиях пролетарской демократии // Советское государство. 1935. № 3. С. 34-42.

251. Куприц Н.Я. Из истории науки советского государственного права. – М.: Юрид. лит., 1971. – 247 с.

252. Курицын В.М. История отечественного государства и права. 1929-22 июня 1941 г. Форсированная модернизация страны и формирование военно-технической и социально-политической базы будущей победы в Великой Отечественной войне. – М.: ЮНИТИ, 2009. – 246 с.

253. Курицын В.М. О разработке проекта Конституции СССР 1936 года // Право и жизнь. М., 1996. № 10. С. 67-83

254. Курицын В.М. Переход к нэпу и революционная законность. – М.: Наука, 1972. – 214 с.

255. Курский Д.И. Избранные статьи и речи. – М.: Юрид. изд-во, 1948. – 199 с.

256. Курский Д.И. К вопросу об издании уголовного кодекса // Материалы Наркомюста. 1921. № 13.

257. Курский Д.И. Новое уголовное право // Пролетарская революция и право. 1919. №2-4. С. 23-30

258. Кутьина Г.А. Становление советской налоговой системы в период нэпа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Кутьина Галина Анатольевна. – М., 1990. – 24 с.

259. Лаптева Л.Е. Истоки идеи социальных прав в советских конституциях // Конституция России и отраслевое законодательство: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации. – М.: Ин-т гос. и права РАН, 2014. С. 86-92

260. Ларин Ю. Итоги, пути, выводы новой экономической политики. – М.: Московский рабочий, 1923. – 290 с.

261. Ларин Ю. Советская деревня. – М.: Экономическая жизнь, 1925. – 385 с.

262. Ларин Ю. У колыбели // Народное хозяйство. 1918. № 11. С. 16-23

263. Ларин Ю. Частный капитал в СССР. – М., Л.: Гос. изд-во, 1927. – 312 с.

264. Лацис М. Товарищ Дзержинский и ВЧК // Пролетарская революция. 1926. № 9. С. 81-97

265. Лацис О.Р. Проблема темпов в социалистическом строительстве: размышления экономиста. Коммунист. 1987. № 18. С. 79-90

266. Левина Л.М. К истории Гражданского кодекса: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Левина Любовь Моисеевна. – М., 1950. – 14 с.

267. Левина Л.М. Участие Ленина в создании Гражданского кодекса // Советская юстиция. 1957. № 2. С. 53-57

268. Лёзов И.Л. Советский суд в 1917-1940 гг.: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Лёзов Игорь Леонидович. – М., 1998. – 161 с.

269. Лельчук В.С. Индустриализация СССР: история, опыт, проблемы. – М.: Политиздат, 1984. – 304 с.

270. Ленин В.И. Государство и революция. ПСС. 5-е изд. Т. 33. С. 1-120

271. Ленин В.И. Еще о национализме. ПСС. 5-е изд. Т. 24. С. 324-326

272. Ленин В.И. Законопроект о национальном равноправии. ПСС. 5-е изд. Т. 25. С. 16-18

273. Ленин В.И. К вопросу о национальностях или об «автономизации». ПСС. 5-е изд. Т. 45. С. 356-362

274. Ленин В.И. Критические заметки по национальному вопросу. ПСС. 5-е изд. Т. 24. С. 113-149

275. Ленин В.И. О левом ребячестве и о мелкобуржуазности. ПСС. 5-е изд. Т. 36. С. 283-313

276. Ленин В.И. О праве наций на самоопределение. ПСС. 5-е изд. Т. 25. С. 255-319

277. Ленин В.И. О работе Советов. – М.: Политиздат, 1970. – 496 с.

278. Ленин В.И. Об образовании СССР. ПСС. 5-е изд. Т. 45. С. 211-213

279. Ленин и Сталин о труде. – М.: Профиздат, 1941. – 656 с.

280. Ленинские декреты. 1917-1922: Библиография / Ред. В.И. Васильев и др., Сост. З.К. Боярская и др.. – М.: Известия, 1974. – 662 с.

281. Ленинский декрет «О земле» и современность / Отв. ред. Г.А. Аксененок, В.М. Чхиквадзе. – М.: Наука, 1970. – 383 с.

282. Ленинский сборник. Т. XVIII / Под ред. В.В, Адоратского, В. М. Молотова, М.А, Савельева. – М.: Партиздат ЦК ВКП(б), 1935. – 412 с.

283. Ленинский сборник. Т. XX / Под ред. В.В, Адоратского, В. М. Молотова, М.А, Савельева. – М.: Партиздат ЦК ВКП(б), 1932. – 376 с.

284. Леонов С.В. Рождение Советской империи: государство и идеология. 1917-1922. – М.: Диалог-МГУ, 1997. – 355 с.

285. Лепешкин А.И. Советский федерализм. Теория и практика. – М.: Юр. лит, 1977. 319 с.

286. Литвин А.Л. Левые эсеры: программа и тактика (некоторые вопросы) / А.Л. Литвин, Л.М. Овруцкий. – Казань: Изд-во Казан. ун-та. 1992. – 142 с.

287. Литошенко Л.Н. Социализация земли в России. – Новосибирск: Сиб. хорнограф, 2001. – 536 с.

288. Ломов И.Г. Как мы начали строить // Утро страны Советов: воспоминания участников и очевидцев революционных событий в Петрограде, 25 октября (7 ноября) 1917 г. – 10 марта 1918 г. – Л.: Лениздат, 1988. С. 256-264

289. Луцкий М. К вопросу о взаимоотношении права и государства // Сов. гос. и рев. права. 1930. № 11-12. С. 189-193

290. Лушников А.М. Наука трудового права России. Историко-правовые очерки в лицах и событиях. – М.: Проспект, 2003. – 299 с.

291. Люблинский П.И. Применение уголовного закона по аналогии // Право и жизнь. 1924. № 1. С. 40-50

292. Лютов Л.Н. Обреченная реформа. Промышленность в России в эпоху нэпа. – Ульяновск: Ульян. гос. ун-т, 2002. – 266 с.

293. Максимова О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917-1922 годах. – М.: Зерцало-М, 2011. – 398 с.

294. Максимова О.Д. Законотворчество в СССР в 1922-1936 годах. – М.: Зерцало-М, 2014. – 399 с.

295. Малофеев А.Н. История ценообразования в СССР (1917-1963). – М.: Мысль, 1964. – 437 с.

296. Малыгин А.Я. Государственно-правовой статус милиции РСФСР в период проведения нэпа: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Малыгин Александр Яковлевич. – М., 1992. – 426 с.

297. Малышева Е.П. Нэп и вопросы легитимности советского законодательства // НЭП: экономические, политические и социокультурные аспекты. – М.: РОССПЭН, 2006. С. 265-279

298. Марченко М.Н. Источники права. – М.: Норма, 2014. – 671 с.

299. Масленникова А.А. Налоговая политика Советской России в 1917-1929 гг.: историко-правовой анализ: дис….канд. юрид. наук: 12.00.01 / Масленникова Анна Александровна. – Н. Новгород, 2004. – 213 с.

300. Материалы Народного комиссариата юстиции РСФСР. Вып. 1- 17. – М.-Пг.: Изд-во НКЮ РСФСР, 1918-1922.

301. Материалы объединенного Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б). Январь 1933 года. – Л.: Ленпартиздат, 1933. – 197 с.

302. Месяцев П.А. Аграрная политика в России. – М.: Новый Агроном, 1924. – 327 с.

303. Мещеряков В.Н. Национализация и социализация земли. – М.: Жизнь и знание, 1918. – 64 с.

304. Микоян А.И. Так было. Размышления о минувшем. – М.: Вагриус, 1999. – 638 с.

305. Милютин В.П. История экономического развития СССР. 1917-1927. – М., Л.: Гос. изд-во, 1929. – 428 с.

306. Минаева Т.И. Создание норм об ответственности за преступления в области народного хозяйства (1917-1922 гг.) // Уголовное право в борьбе с преступностью. М., 1981. С. 127-140

307. Михайленко В.П. К истории создания первого советского Административного кодекса // Советское государство и право. 1984. № 12. С. 108-112.

308. Мишулин П.Г. Очерки по истории советского уголовного права. – М.: Госуд. изд-во юрид лит.ры, 1954. – 232 с.

309. Могилевский О.А. Налоги СССР за 10 лет (Краткий обзор налогового законодательства). – Казань: Налоговое упр-е Татнаркомфина, 1927. – 32 с.

310. Мозохин О.Б. Право на репрессии. Внесудебные полномочия органов государственной безопасности (1918-1953). – М.: Кучково поле, 2006. – 480 с.

311. Молодцыгин М.А. Красная армия. Рождение и становление, 1917-1920. – М.: ИРИ, 1997. – 231 с.

312. Мошков Ю.А. Зерновая проблема в годы сплошной коллективизации сельского хозяйства СССР (1929-1932 гг.). – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1966. – 231 с.

313. Мулукаев Р.С. Избранные труды: к 80-летию со дня рождения. – М.: Акад упр. МВД России, 2009. – 561 с.

314. Мулукаев Р.С. Роль Ф.Э. Дзержинского в строительстве советской милиции // Ф.Э. Дзержинский и органы внутренних дел. Материалы научной конференции. – М., Изд-во Акад. МВД СССР, 1978. С. 97-104

315. Мулукаев Р.С. Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917-1920 гг.). – М.: Акад. МВД СССР, 1975. – 108 с.

316. Мулукаев Р.С. Становление организационно-правовых основ советской милиции // Труды Высш. школы МВД СССР. Вып.27. М., Изд-во НИиРИО МВД СССР, 1970. С. 118-121

317. Муравьев В.В. ВСНХ и государственная экономическая политика. 1921-1926 гг.: дис. …канд. ист. наук: 07.00.02 / Муравьев Виталий Викторович. – М., 1994. – 316 с.

318. Назаров О. Сталин и борьба за лидерство в большевистской партии в условиях нэпа. – М.: ИВИ РАН, 2000. – 204 с.

319. Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы науч. конф. Москва, 27-28 апр. 2000 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во Моск. ун-та (МГУ), 2001. – 240 с.

320. Национальный вопрос на перекрестке мнений. 20-е годы: документы и материалы / сост. В.А. Горный. – М.: Наука, 1992. – 268 с.

321. Ненароков А.П. Догматическая канонизация сталинских подходов к решению национального вопроса и потери советской историографии объединительного движения // История СССР. 1988. № 6. С. 58-74

322. Ненароков А.П. За свободный союз свободных народов: Из истории объединительного движения, 1917-1924 г. г. – М.: Знание, 1989. – 63 с.

323. Ненароков А.П. К единству равных. Культурные факторы объединительного движения советских народов: 1917-1924 г. г. – М.: Наука, 1991. – 270 с.

324. Ненароков А.П. Крах попыток прогностического анализа межнациональных отношений // Отечественная история. 1992. № 2. С. 3-23

325. Ненароков А.П. Семьдесят лет назад: национальный вопрос на XI съезде РКП(б) // Отечественная история. 1993. № 6. С. 111-124

326. Ненин А.Е. Ленин и Совнарком: идейно-политическое воспитание руководящих кадров. – Н. Новгород, 2001. – 88 с.

327. Ненин А.Е. Совнарком и новая экономическая политика (1921-1923 гг.). – Н. Новгород, 1999. – 159 с.

328. Нерсесянц В.С. Философия права. – М.: Норма, 1997. – 647 с.

329. Никулин В.В. Нэп: политика, закон, экономика. (Политические и правовые рамки экономической деятельности в 1920- е годы) // Нэп и становление гражданского общества в России: 1920-е годы и современность. Краснодар, 2001.

330. Никулин В.В. Экономика нэпа и политические принципы гражданского законодательства советской России // Право и политика. 2009. № 8. С. 1755-1760

331. Новицкая Т.Е. Возникновение советского права. (1917-1918 гг.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Новицкая Татьяна Евгеньевна. – М., 1980.

332. Новицкая Т.Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. – М.: Зерцало-М, 2002. – 218 с.

333. Новицкая Т.Е. Кодификация гражданского права в Советской России. 1920-1922 гг. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1989. – 120 с.

334. Новицкая Т.Е. Неизвестные страницы истории создания Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. // Сов. гос. и пр. 1990. № 10. С. 112-123

335. Новицкий И.Б. История советского гражданского права. – М.: Госюриздат, 1957. – 327 с.

336. Новицкий И.Б. Основные этапы развития советского социалистического права // История советского гражданского права. 1917-1947 / Генкин Д.М., Новицкий И.Б., Рабинович Н.В. – М., 1949. С.7-67

337. Носач В.И. Расстрельные 30-е годы и профсоюзы / В.И. Носач, Н.Д. Зверева. – СПб.: СПбГУП, 2007. – 528 с.

338. Обзор деятельности Совета Народных Комиссаров СССР и Совета Труда и Обороны за второе полугодие (апрель – сентябрь 1923-1924 гг.). – М., 1925.

339. Оболенский В.В. Из первых дней Высшего Совета народного Хозяйства // Народное хозяйство. 1918. № 11.

340. Образование Башкирской автономной советской социалистической республики. Сборник материалов / Под ред. Б.Х. Юлдашбаева. Уфа, 1957. – 991 с.

341. Октябрь 1917 года и судьбы политической оппозиции. Ч. 1. Политические партии России. – Гомель, 1993. – 181 с.

342. Олейник И.И. Организационно-правовые основы становления и развития органов управления юстицией в РСФСР (1917-1936 гг.): дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Олейник Ирина Ивановна. – Владимир, 2006. – 443 с.

343. Олиферовская И.В. Крестьянство и власть в Центральном Черноземье накануне и в годы коллективизации: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Олиферовская Ирина Викторовна. Тамбов. 2006. – 176 с.

344. Ольшевский В.Г. Финансово-экономическая политика Советской власти в 1917-1918 гг. Тенденции и противоречия // Вопросы истории. 1999. № 3. С. 28-45

345. Орлов И.Б. Новая экономическая политика. История, опыт, проблемы. – М.: Ин-т истории РАН, 1999. – 193 с.

346. Орлов И.Б. Социально-экономические аспекты внутрипартийной дискуссии 1923-1924 г. – М.: ИРИ РАН, 1994. – 91 с.

347. Орлов И.Б., Пахомов С.А. «Ряженые капиталисты» на нэповском празднике жизни / И.Б. Орлов, С.А. Пахомов. – М.: Собрание, 2007. – 157 с.

348. Орлов Н.А. Продовольственная работа Советской власти. – М.: Изд. Наркомпрода РСФСР, 1918. – 350 с.

349. Осинский Н. Государственное регулирование крестьянского хозяйства. – М.: Госиздат, 1920. – 31 с.

350. Осинский Н. Новые задачи строительства Советской республики // Власть Советов. 1919. № 2. С. 7-17

351. Осинский Н. Строительство социализма. Общие задачи. Организация производства. – М.– Пг,1918. – 159 с.

352. Осипова Т.В. Российские крестьяне в революции и гражданской войне. – М.: Стрелец, 2001. – 399 с.

353. Основные начала гражданского законодательства Союза ССР. Проект / Под ред. П.И. Стучки. – М.: Сов. законодательство, 1931. – 40 с.

354. Осокина Е.А. Распределение и рынок в снабжении населения СССР в годы первых пятилеток 1928-1941: дис. … д-ра ист. наук: 07.00.02 / Осокина Елена Александровна. – М., 1998. – 466 с.

355. Павлюченков С.А. «Орден меченосцев». Партия и власть после революции. 1917-1929. – М.: Собрание, 2008. – 463 с.

356. Павлюченков С.А. Военный коммунизм в России. Власть и массы. – М.: Рус. книгоизд. т-во, 1997. – 270 с.

357. Павлюченков С.А. Россия нэповская. – М.: Новый хронограф, 2006. – 468 с.

358. Пайпс Р. Русская революция. Ч. 2. – М.: РОССПЭН, 1994. – 583 с.

359. Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. В 3-х тт. Т.1. Июль 1917 – май 1918 г. – М.: РОССПЭН, 2000. – 864 с.

360. Пашуканис Е.Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. – М.: Наука, 1980. – 271 с.

361. Пашуканис Е.Б. Марксистская теория права и строительство социализма // Революция права. 1927. №3. С. 3-12

362. Пашуканис Е.Б. Письмо тов. Сталина и задачи теоретического фронта государства и права (выправленная стенограмма доклада на фракции общества марксистов-государственников) // Советское государство. 1932. № 1. С. 24-48

363. Пашуканис Е.Б. Положение на теоретическом правовом фронте (К некоторым итогам дискуссии) // Советское государство и революция права. 1930. № 11-12. С. 16-49

364. Пашуканис Е.Б. Проблемы государства и права в свете решений XVII партконференции // Советское государство. 1932. № 5-6. С. 211-219

365. Пашуканис Е.Б. Экономика и правовое регулирование // Революция права. 1929. № 5. С. 12-13

366. Перетерский И.С. Советские гражданские кодексы // Советское государство и право. 1927. № 6. С. 49-64

367. Петров А.Г. Реабилитация жертв политических репрессий (историко-правовой анализ): дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Петров Александр Геннадьевич. – Н. Новгород, 2006. – 454 с.

368. Пионтковский А.А. Советское уголовное право. В 2-х т. – М.–Л.: Госиздат, 1928. Т.1. Общая часть. – 314 с.; Т.2. Особенная часть. – 428 с.

369. Писаренко К.Н. Тридцатилетняя война в Политбюро 1923-1953. – М.: Вече, 2006. – 349 с.

370. Письма И.В. Сталина В.М. Молотову. 1925-1936 гг. / Сост. Л. Кошелева и др. – М.: Изд. центр «Россия молодая», 1995. – 303 с.

371. Плешаков А.А. Исторический опыт государственной политики в сфере денежного обращения в годы нэпа: 1921-1927 гг.: дис. … канд. ист. наук: 07.00.02 / Плешаков Александр Андреевич. – М., 2004. – 180 с.

372. Плимак Е.Г. Политика переходной эпохи. Опыт Ленина. – М.: ВЕСЬ МИР, 2004. – 316 с.

373. Плюшков А. К вопросу о должностных преступлениях // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 8. С. 6-7

374. Погудин В.И. Путь советского крестьянства к социализму. Историографический очерк. М., 1975

375. Политические партии России. Конец XIX – первая треть XX века. Энциклопедия / Рук. проекта В.В. Шелохаев. – М.: РОССПЭН, 1996. – 872 с.

376. Поляков Ю.А. Новая экономическая политика. Разработка и осуществление / Поляков Ю.А., Дмитренко В.П., Щербань Н.В. – М.: Политиздат, 1982. – 240 с.

377. Полянский Н.Н. Очерк развития советской науки уголовного процесса. – М.: Изд-во АН СССР, 1960. – 212 с.

378. Полянский Н.Н. Советское законодательство о судоустройстве в его основных моментах (общие судебные учреждения) // Право и жизнь. 1927. № 8-10.

379. Полянский П.Л. Личные права и обязанности супругов в советском семейном праве // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2006. № 5. С. 49-82

380. Полянский П.Л. Отечественное брачно-семейное законодательство от КЗАГС до наших дней // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 126-135

381. Полянский П.Л. Развитие понятия брака в истории советского семейного права // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 2. С. 98-106

382. Понтович Э.Э. Кодификация общесоюзного законодательства // Советское строительство.1930. № 2.

383. Понтович Э.Э. Понятие и значение закона в советском государстве // Советское строительство. 1928. № 7. С. 43-57

384. Портнов В.П. ВЧК. 1917-1922 гг. – М.: Юрид. лит, 1987. – 207 с.

385. Портнов В.П., Славин М.М. Правовые основы строительства Красной Армии. 1918-1920 гг. – М.: Наука, 1985. – 288 с.

386. Портнов В.П., Славин М.М. Становление правосудия в Советской России (1917-1922 гг.). – М.: Наука, 1990. – 165 с.

387. Поспеловский Д.В. Русская православная церковь в XX веке. – М.: Республика, 1995. – 509 с.

388. Постановления и резолюции сессий Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета VII созыва. – М., 1920.

389. Поташев А.Ф. Феномен троцкизма в отечественной общественно-политической литературе: дис. … д-ра ист. наук: 07.00.02 / Поташев Александр Федорович. – Ростов-на-Дону, 1993. – 359 с.

390. Правовое воспитание личного состава силовых структур российского государства: более 80 лет изучения. Т.1. Историография периода генезиса и эволюции новой российской государственности (1918 – июнь 1941 г.). Теоретические проблемы / Горожанин А.В. и др. – Самара: Изд-во Самар. юрид. ин-та, 2003. – 239 с.

391. Правовые модели и реальность / О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. – М.: Инфра-М, 2015. – 280 с.

392. Преображенский Е. А. Новая экономика (теория и практика): 1922-1928 гг. Опыт теоретического анализа советского хозяйства; Конкретный анализ советского хозяйства / Сост. М.М. Горинов., С.В. Цакунов. – М.: Изд-во Главархива Москвы, 2008. – 640 с.

393. Протасов Е.Т. История становления и развития органов законодательной власти Бурятии. 1923-1937: дис. …канд. ист. наук: 07.00.02 / Протасов Евгений Тарасович. – Улан-Удэ. 2004. – 161с.

394. Протопопов Е.Е. Политико-правовые взгляды Е.Б. Пашуканиса: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.01 / Протопопов Егор Ефимович. – М., 2007. – 141 с.

395. Рабинович С. Октябрьская революция и строительство Красной армии // Пролетарская революция. 1928. № 5. С. 34-48

396. Раевич С.И. Гражданский кодекс (история) // Энциклопедия государства и права. Т.1. Ст. 705. – М.: Изд-во Ком. Академии., 1925.

397. Раевич С.И. О выработке общесоюзных основных начал гражданского законодательства // Советское право. 1927. № 3. С. 32-47

398. Развитие кодификации советского законодательства / Братусь С.Н., Горшенин К.П., Елисейкин П.Ф. и др. Отв. ред. С.Н. Братусь. – М.: Юрид. лит., 1968. – 247 с.

399. Разгон А.И. ВЦИК Советов в первые месяцы диктатуры пролетариата. – М.: Наука, 1977. – 335 с.

400. Рассел Б. Практика и теория большевизма. – М.: Наука, 1991. – 123 с.

401. Рассказов Л.П. ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД в механизме формирования и функционирования политической системы советского общества (1917-1941 гг.): дис. … докт. юрид. наук: 12.00.01 / Рассказов Леонид Павлович. – СПб., 1994. – 587 с.

402. Рассказов Л.П. Деятельность органов государственной безопасности по реализации политики ВКП(б) (конец 20-х – 1941 гг.) – М.: Простор, 2001. – 342 с.

403. Рассказов Л.П. Карательные органы в процессе формирования и функционирования административно-командной системы в Советском государстве (1917-1941 г. г.). – Уфа: УВШ МВД РФ, 1994. – 465 с.

404. Резолюции IV съезда деятелей советской юстиции. – М.: Тип. ГПУ, 1922. – 23 с.

405. Резолюция I Всесоюзного съезда марксистов – государственников и правовиков по докладам Е. Пашуканиса и Я. Бермана // Советское государство и революция права. 1931. № 3. С. 143-153

406. Резолюция пленума Всесоюзной ассоциации обществ марксистов-государственников по докладам Бермана и Климова. 11-13 августа 1931 г. // Сов. государство и революция права. 1931. № 9. С. 123-125

407. Резунов М. Д. Советский закон на новом этапе нэпа // Советское государство и революция права. 1930. № 4. С.31-44

408. Рейман М. Рождение державы. История Советского Союза с 1917 по 1945 год / Рейман М., Литера Б., Свобода К., Коленовска Д. – М.:РОССПЭН, 2015. – 839 с.

409. Рейснер М.А. Нужна ли вера в бога? О вере, церкви и государстве. 3-е изд. – М.: Красная Новь, 1923. – 137 с.

410. Рейснер М.А. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. – Л.: Госиздат, 1925. – 276 с.

411. Реформа советского уголовного процесса: Прения по докладу Н.В. Крыленко // Революция права. 1928. № 2. С. 67-93

412. Ригби Т.Х. Правительство Ленина: Совнарком 1917-1922 // Гражданская война в России: перекресток мнений. – М.: Наука, 1994. С. 121-133

413. Рогачевская Л.С. Как составлялся план первой пятилетки //Вопросы истории. 1993. № 8. С. 149-152.

414. Роговин В.З. Была ли альтернатива? «Троцкизм»: взгляд через годы. – М.: ИЦ «Терра», 1992. – 399 с.

415. Розенблюм Д.С. Земельное право РСФСР. – М.–Л.: Гос. изд-во, 1925. – 285 с.

416. Романовская В.Б. Репрессивные органы и общественное правосознание в России XX века. Опыт философско-правового исследования: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Романовская Вера Борисовна. – СПб, 1997. – 432 с.

417. Российское законодательство X-XX веков. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазных демократических революций / Под общ. ред. О.И. Чистякова – М.: Юр. лит., 1994. – 352 с.

418. Россия в XX веке. Проблемы национальных отношений. Под общ. ред. А.Н. Сахарова, В.А. Михайлова; Сост. Л.П. Колодникова. – М.: Наука, 1999. – 450 с.

419. Рубинштейн Г.Л. Развитие внутренней торговли в СССР. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1964. – 396 с.

420. Русская православная церковь и коммунистическое государство, 1917-1941. Документы и фотоматериалы. – М.: Изд-во Библейско-Богосл. Ин-та. св. апостола Андрея, 1996. – 352 с.

421. Русская Православная церковь и право. Комментарий / Гефенидер В.Э. и др.; Отв. ред.: Ильичев М.В. – М.: БЕК, 1999. – 464 с.

422. Рыбаков А.Ю. Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.05 / Рыбаков Александр Юрьевич. – М., 2008. – 186 с.

423. Рыков А.И. Избранные произведения. – М.: Экономика, 1990. – 494 с.

424. Рынок и реформы в России: исторические и теоретические предпосылки / под ред. А.Г. Худокормова. – М.: Мосгорархив, 1995. – 223 с.

425. Савицкая Р.М. Государственная деятельность В, И. Ленина (октябрь 1917 – июнь 1918). – М.: Мысль. – 436 с.

426. Сахаров В.А. «Политическое завещание» Ленина. Реальность истории и мифы политики». – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003. – 736 с.

427. Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. М., 1993. Ч.1, 2. Курск, 1999.

428. Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий: в 2-х ч / Сост.: Кулагина В.С., Щепаков В.А.; Под общ. ред. Весновской Г.Ф. – Курск: ГУИПП «Курск», 1999. Ч. 1. – 510 с.

429. Сборник материалов и статей по сельскохозяйственной кооперации к Девятому всероссийскому съезду Советов. – М., 1921.

430. Свердлов Г.М. К истории гражданского и хозяйственного законодательства // Советское государство и право. 1959. № 9. С. 34-44

431. Свидерский А. Накануне «Великой кампании» // Экономическая жизнь. 1920. № 288

432. Селунская В.М. Ленинский кооперативный план в советской историографии. – М.: Знание, 1974. – 64 с.

433. Семенова А.Е. Очерки советского трудового права. – Харьков: ВЦСПС, 1923. – 55 с.

434. Семидеркин Н.А. Создание первого брачно-семейного кодекса. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1989. – 96 с.

435. Скрипилев Е. Совещание правоведов в 1938 году // Социалистическая законность. 1991. № 7. С. 70-73.

436. Скрыпник Н. Уголовная политика советской власти. – Харьков: Юрид. изд-во, 1924. – 231 с.

437. Славин И. Наказуема ли уголовная неблагонадежность? // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 8. С.3-4

438. Смилга И. Восстановительный процесс: пять лет новой экономической политики. – М.: Плановое хоз-во, 1927. – 448 с.

439. Смилга И. Строительство армии. – М., 1919. – 20 с.

440. Смыкалин А.С. Довоенный период развития советской судебной системы // Российская юстиция. 2002. № 6. С. 39-42

441. Смыкалин А.С. Организационное обеспечение деятельности органов судебной власти (история и современность). – М.: Книжный мир, 2007

442. Смыкалин А.С. Судебная реформа 1922 года // Российская юстиция. 2002. № 4. С. 39-42

443. Советская деревня глазами ВЧК ОГПУ - НКВД. 1918-1939. Документы и материалы в 4 томах / Под ред. А. Береловича, В. Данилова. – М.: РОССПЭН, 2000-2005. Т.1. Советская деревня глазами ВЧК-ОГПУ, 1918-1922. – 861 с.; Т.2. Советская деревня глазами ОГПУ, 1923-1929. – 1161 с.; Т.3. Кн.1. 1930-1931. – 860 с.; Т.3 Кн.2. Советская деревня глазами ОГПУ - НКВД. 1930-1934. – 836 с.

444. Советская милиция: история и современность, 1917–1987 / Авт. кол. Под ред.: А.В. Власова. – М., Юрид. лит., 1987. – 336 с.

445. Советская Россия и капиталистический мир в 1917-1923 гг. / отв. ред. Минц И.И. – М.: Госполитзидат, 1955. – 698 с.

446. Советская товарная биржа, 20-е гг. Документы и материалы / Сост. Н.В. Московченко. – М.: Дело, 1992. – 342 с.

447. Советская торговля за 30 лет (1918-1947 гг.) / Отв. ред. Лифшиц М.М. – М.: Сатистика, 1947. – 164 с.

448. Советское трудовое право / Под ред. Н.Г. Александрова, Д.М. Генкина. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1946. – 481 с.

449. Соколова Н.В. Этапы становления процессуального права России с 1917 года по настоящее время: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Соколова Наталья Владимировна. – Владимир, 2007. – 180 с.

450. Соломон П. Советская юстиция при Сталине. – М.: РОССПЭН, 2008. – 462 с.

451. Соотношение общесоюзного и республиканского законодательства / Под ред. Кириченко М.Г., Самощенко И.С. – М.: Юрид. лит. 1967. – 360 с.

452. СССР. Год работы Правительства (материалы к отчету за 1924-1925 бюджетный год). Под ред. Н.П. Горбунова. – М., 1926. – 880 с.

453. Сталин и Каганович. Переписка 1931-1936 гг. / Сост. О.В. Хлевнюк. – М.: РОССПЭН, 2001. – 798 с.

454. Сталин И.В. Вопрос об объединении независимых национальных республик. Беседа с корреспондентом газеты «Правда» // Сталин И.В. Сочинения Т.5. – М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1947. С. 138-144

455. Сталин И.В. Доклад об очередных задачах партийного строительства 17 января 1924 года. XIII конференция РКП(б) 16-18 января 1924 года / газ. «Заря Востока», 1924 г., 24 января. № 473.

456. Сталин И.В. К вопросам аграрной политики в СССР. Речь на конференции аграрников марксистов // Сталин И.В. Сочинения. Т.12. – М.: Гос. изд-во полит лит-ры, 1949. С. 141–172

457. Сталин И.В. Как понимает социал-демократия национальный вопрос? // Сталин И.В. Сочинения. Т.1. – М.: ОГИЗ; Гос. изд-во полит лит-ры, 1946. С. 32-55

458. Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос // Сталин И.В. Сочинения. Т.2. – М.: ОГИЗ; Гос. изд-во полит лит-ры, 1946. С. 290–367

459. Сталин И.В. Национальные моменты в партийном и государственном строительстве. Тезисы к XII съезду партии, одобренные ЦК партии // Сталин И.В. Сочинения. Т.5. – М.: Гос. изд-во полит лит-ры, 1947. С. 181-194

460. Сталин И.В. Национальный вопрос о ленинизм: Ответ товарищам Мешкову, Ковальчуку и другим // Сталин И.В. Сочинения. Т.11. – М.: ОГИЗ; Гос. изд-во полит лит-ры, 1949. С. 333-355

461. Сталин И.В. Об образовании Союза Советских Социалистических республик. Доклад на I съезде Советов СССР. 30 декабря 1922 года // Сталин И.В. Сочинения. Т.5. – М.: ОГИЗ; Гос. изд-во полит лит-ры, 1947. С. 156-159

462. Сталин И.В. Об очередных задачах партии в национальном вопросе. Тезисы к X съезду РКП(б), утвержденные ЦК партии // Сталин И.В. Сочинения. Т.5. – М.: ОГИЗ; Гос. изд-во полит лит-ры, 1947. С. 15-29

463. Сталинское Политбюро в 30-е годы. Сборник документов / Сост. О.В. Хлевнюк. – М.: Изд. центр «АИРО-XX», 1995. – 339 с.

464. Стальгевич А. Пути развития советской правовой мысли // Революция права. 1928. № 4. С. 32-53

465. Становление основ общесоюзного законодательства / Отв. ред. М.Г. Кириченко, И.С. Самощенко. – М.: Юрид. лит., 1972. – 327 с.

466. Старков Б.А. Утверждение режима личной власти И.В. Сталина сопротивление в партии и государстве (итоги и уроки политической борьбы за 30 –е годы): дис. … д-ра ист. наук: 07.00.01 / Старков Борис Анатольевич. – Спб., 1992. – 489 с.

467. Стрижков Ю.К. Принятие декрета о продовольственной разверстке и его осуществление в первой половине 1919 г. // Октябрь и советское крестьянство. – М.: Наука, 1977

468. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 703 с.

469. Строгович М.С. К вопросу о постановке отдельных проблем права в работах П.И. Стучки, Н.В. Крыленко и Е.Б. Пашуканиса // Вопросы общей теории советского права. Сборник статей. – М.: Госюриздат, 1960. С. 384-405

470. Струмилин С.Г. Избранные произведения. Воспоминания и публицистика. – М.: Наука, 1968. – 486 с.

471. Стучка П.И. Избранные произведения по марксистко-ленинской теории права / Сост.: Клява Г.Я. – Рига: Латв. гос. изд-во, 1964. – 748 с.

472. Стучка П.И. Классовое государство и гражданское право. – М.: Соц. академия, 1924. – 78 с.

473. Стучка П.И. Курс советского гражданского права. В 3 т. – М.:Соцэкгиз,1931: Т.1. Введение в теорию гражданского права. – 260 с.; Т. 2. Общая часть гражданского права. – 234 с.; Т.3. Особенная часть гражданского права. – 206 с.

474. Стучка П.И. Ленин и революционный декрет // Избранные произведения по марксистко-ленинской теории права. – Рига: Латв. гос. изд-во, 1964. С.143-151

475. Стучка П.И. Основы общесоюзного законодательства // Энциклопедия государства и права. Т. 3. М., 1925-1927.

476. Стучка П.И. Постановка нашей работы // Советское государство и революция права. 1930. № 11-12. С. 50-57

477. Стучка П.И. Революционная кодификация // Революция права. 1929. № 5. С. 25-31

478. Стучка П.И. Революционная роль советского права. – М.: Сов. зак-во, 1931. – 216 с.

479. Стучка П.И. Революция и революционная законность // Советское государство и революция права.1930. № 3. С. 15-22

480. Стучка П.И. Старый суд и новый суд // Материалы НКЮ. Вып. 2. М., 1918.

481. Стучка П.И. Старый суд и новый суд // Материалы НКЮ. Вып. 2. М., 1918.

482. Судебная власть в России. В 6-ти тт / Под ред. О.Е. Кутафина и др. – М.: Мысль, 2003: Т.5. Советское государство. – 829 с.

483. Сырых В.М. Н.В. Крыленко – идеолог советского правосудия. – М.: Рос. акад. правосудия, 2003. – 432 с.

484. Тагер А.С. Спорные вопросы действующего уголовного процесса // Материалы Наркомюста. М., 1921. № 9. С. 3-17

485. Тадевосян Э.В. Советский федерализм: теория, история, современность // История СССР. 1991, № 6, С. 45-65

486. Такер Р. Сталин. История и личность. – М.: Весь мир, 2006. – 864 с.

487. Тахиров Ф.Т. Становление советского права в Таджикистане. – Душанбе: Дониш, 1987. – 192 с.

488. Тезисы секции теории права и государства Коммунистической академии об общих началах гражданского права СССР // Революция права.1927. № 3. С.155-159

489. Терещенко Е.А. Вексель и вексельное право в Советской России (1921-1930): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Терещенко Елена Анатольевна. – Ставрополь, 2000. – 192 с.

490. Теттенборн З. Советское законодательство о труде. – М.: Гос. изд-во, 1920. – 104 с.

491. Титов Ю.П. Создание ВЧК, ее правовое положение и деятельность. – М.: ВЮЗИ, 1981. – 61 с.

492. Тихоновский Ф.И. Понимание права в советской юридической науке (1917-1938 г. г.): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Тихоновский Федор Иванович. М., 2009. – 187 с.

493. Томсинов В.А. Российские правоведы XVIII – XX веков: очерки жизни и творчества. В 2-х тт. – М.: Зерцало, 2007. Т.2. – 672 с.

494. Томсинов В.А. Сергей Андреевич Котляревский (1873-1939). Биографический очерк // Котляревский С.А. Конституционное право. Юридические предпосылки русских Основных Законов. – М.: Зерцало, 2004. – с.VII-L

495. Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. 1927-1939. Документы и материалы. В 5-ти тт / Под ред. В. Данилова, Р. Маннинг, Л. Виолы. – М.: РОССПЭН, 1999-2006: Т.I. Май 1927 – ноябрь 1929. – 880 с.; Т.II. Ноябрь 1929 – декабрь 1930. – 927 с.; Т.III. Конец 1930 – 1933. – 1008 с.; Т.IV. 1934 — 1936. – 1056 с.

496. Трайнин А.И. Десять лет советского уголовного законодательства // Право и жизнь. М., 1927. № 8, 9, 10.

497. Трапезников С.П. Борьба большевиков за коллективизацию сельского хозяйства в годы сталинской пятилетки. – М.: Госполитздат, 1951. – 264 с.

498. Трапезников С.П. Ленинизм и аграрно-крестьянский вопрос. В 2-х тт. Т.2: Исторический опыт КПСС в осуществлении ленинского кооперативного плана. – М.: Мысль, 1983. – 591 с.

499. Трифонов В.А. Ликвидация эксплуататорских классов в СССР. – М.: Политиздат, 1975. – 406 с.

500. Трифонов И.Я. Классы и классовая борьба в СССР в начале нэпа. Ч.2: Подготовка экономического наступления на новую буржуазию. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1969. – 287 с.

501. Троцкий Л.Д. К истории русской революции. – М.: Политиздат, 1990. – 447 с.

502. Троцкий Л.Д. К социализму или к капитализму? Анализ советского хозяйства и тенденций его развития. – М., Л.: Плановое хозяйство, 1925. – 61 с.

503. Троцкий Л.Д. Хозяйственное строительство Советской республики // Сочинения. Т.15 - М., Л.: Гос. изд-во, 1927. – 600 с.

504. Труды II Всероссийского съезда советов народного хозяйства. 19 декабря-27 декабря 1918 г. – М., 1919. – 540 с.

505. Труды земплана. Вып. XIV, XVI. – М.: Наркомзем РСФСР, 1928, 1929.

506. Тютюкин С.В. Меньшевизм: страницы истории. – М.: РОССПЭН, 2002. – 558 с.

507. Угроватов А.П. Нэп и законность (1921-1929 гг.). – Новосибирск: Сов. Сибирь, 1997. – 106 с.

508. Ульрих Ю. Лев Каменев – умеренный большевик. Судьба профессионального революционера. – М.: Книжн. дом «Либроком», 2013. – 304 с.

509. Ундревич В.С. Основные вопросы реформы нашего судопроизводства // Революция права. 1927. № 1. С. 42-58

510. Усенко А.Н. Массовые политические репрессии 1930-х годов на Дону: дис. … канд. ист. наук: 07.00.02 / Усенко Александр Николаевич. Ростов-на-Дону, 2006. – 245 с.

511. Устинов А.М. О земле и крестьянстве. Сб. ст. – М.: Труд и борьба, 1919. – 96 с.

512. Ф.Э. Дзержинский. Председатель ВЧК-ОГПУ. 1917-1926. Документы / Сост. А.А. Плеханов, А.М. Плеханов. – М.: Межд. Фонд «Демократия», 2007. – 872 с.

513. Файн Л.Е. История разработки В.И. Лениным кооперативного плана. – М.: Мысль, 1970. – 331 с.

514. Федоров К.Г. Организация и деятельность ЦИК Союза ССР (1922-1936 гг.): автореф. дис. … докт. ист. наук: 07.00.01 / Филоненко Константин Георгиевич. Ростов-на-Дону, 1968. – 36 с.

515. Федоров М.М. Развитие государственности якутского народа. – Якутск: Як. кн. изд-во, 1964. – 90 с.

516. Федоров М.М. Развитие советской государственности в Якутии. 1918-1937 гг. – Якутск: Як. кн. изд-во, 1968. – 338 с.

517. Филоненко А.Л. Время Ю. Ларина. – СПб.: Нестор, 1996. – 180 с.

518. Филоненко А.Л. ВСНХ: идея и реальность. – Магнитогорск: Изд-во Магнитогор. пед. ин-та, 1998. – 196 с.

519. Филоненко А.Л. Зарождение Советской системы управления промышленностью. – Магнитогорск: Изд-во Магнитогор. гос. ун-та, 2000. – 141 с.

520. Фицпатрик Ш. Сталинские крестьяне. Социальная история Советской России в 30-е годы: деревня. – М.: РОССПЭН, 2008. – 421 с.

521. Фотиева Л.А. Из жизни В.И. Ленина. – М.: Политиздат, 1967. – 320 с.

522. Фрумкин М.И. (Германов Л.) Товарообмен, кооперация и торговля. – М.: Гос. изд-во, 1921. – 39 с.

523. Хавин А.Ф. Краткий очерк истории индустриализации СССР. – М.: Госполитиздат, 1962. – 438 с.

524. Хаски Ю. Российская адвокатура и советское государство. – М. Институт государства и права РАН, 1993. – 183 с.

525. Хлевнюк О.В. Политбюро: механизмы политической власти в 1930-е годы. – М.: РОССПЭН, 1996. – 294 с.

526. Хлевнюк О.В. Сталин и Орджоникидзе. Конфликты в Политбюро в 30-е годы. – М.: Россия молодая, 1993. – 141 с.

527. Хоскинг Д. История Советского Союза .1917-1991. – М.: Вагриус, 1994. – 510 с.

528. Хромов С.С. По страницам личного архива Сталина. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2009. – 388 с.

529. Цыганкова А.А. Реализация аграрно-земельной политики Народным комиссариатом земледелия СССР в период коллективизации сельского хозяйства (1929-1936 гг.): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Цыганкова Ангелина Александровна. – Ростов-на Дону, 2011. – 243 с.

530. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. – М.: Госюриздат, 1951. – 511 с.

531. Чердаков О.И. Формирование правоохранительной системы Советского государства в 1917-1936 г. г.: историко-правовое исследование: Дис. … д-ра. юрид. наук: 12.00.01 / Чердаков Олег Иванович. – Саратов, 2002. – 471 с.

532. Черноиванов В.И. Полтора века аграрных проблем. Сельскохозяйственное ведомство России в лицах 1837-2005. – М.: Росинформагротех, 2006. – 469 с.

533. Черноморец С.А. Нэп: организационно-правовое регулирование процесса материального обеспечения населения в 1921-1927 годы: дис. … д-ра. юрид. наук: 12.00.01 / Черноморец Семен Аркадьевич. – Сургут, 2004. – 385 с.

534. Черноморец С.А. Нэп: право как средство реализации экономической реформы. Генезис, состояние, перспективы. М., 2003.

535. Черных А.И. Становление России Советской. 20-е годы в зеркале социологии. – М.: Памятники исторической мысли, 1998. – 282 с.

536. Чижиков О.Л. Организация и управление народным хозяйством // Знамя. 1919. Начало. № 1. С. 7-9; Окончание. №2. С.11-13

537. Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. №5. С. 5-12

538. Чистяков О.И. Избранные труды. – М.: Норма, 2008. – 416 с.

539. Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. – 206 с.

540. Чистяков О.И. Организация кодификационных работ в первые годы Советской власти (1917-1923 г. г.) // Советское государство и право. 1956. № 5. С. 10-22

541. Чистяков О.И. Становление «Российской Федерации» (1917-1922). – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003. – 326 с.

542. Членов С. Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8-9. С.23-27

543. Чубарь В.Я. Роль Центрального Совета фабрично-заводских комитетов в организации ВСНХ // Народное хозяйство. 1918. № 11.

544. Чугаев Д.А. Коммунистическая партия – организатор Союза Советских Социалистических республик. – М.: Мысль, 1972. – 412 с.

545. Чугаев Д.А. Образование Союза ССР // Вопросы истории КПСС. 1962. № 6. С. 173-181

546. Шарапов Ю.П. Из истории идеологической борьбы при переходе к нэпу. Мелкобурж. революционаризм – опасность «слева», 1920-1923. – М.: Наука, 1990. 181 с.

547. Шарова П.Н. Коллективизация сельского хозяйства в Центрально -Черноземной области. 1928-1932 г. г. – М.: Изд-во АН СССР, 1963. – 288 с.

548. Швеков Г.В. Первый советский Уголовный кодекс. – М.: Высш.шк., 1970. – 207 с.

549. Шейнин Л.Б. Земельное право России. Уч. пособие. – М.: ЭКСМО, 2007. – 351 с.

550. Шейнис В.Л. Образование СССР и его первая конституция // Российская история. 2010. № 1. С. 64-81.

551. Шелестов Д.К. Время Алексея Рыкова. – М.: Прогресс, 1990. – 352 с.

552. Шершнева Е.А. Создание Конституции СССР 1936 года: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01/ Шершнева Елена Александровна. – М., 2011. – 231 с.

553. Шершнева-Цитульская И.А. Правовой статус Русской православной церкви в Советском государстве. (1917-1943 гг.): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шершнева-Цитульская Ирина Александровна. – М., 2005. – 225 с.

554. Ширяев В.А. Уголовный кодекс РСФСР в редакции 1926 г. // Право и жизнь. 1927. № 2. С. 51-59

555. Шишкин В.А. Власть. Политика. Экономика. Послереволюционная Россия (1917-1928 г. г.). – СПб.: ИРИ РАН, 1997. – 398 с.

556. Шишов О.Ф. Становление и развитие науки уголовного права в СССР. Проблемы общей части. 1917-1936: автореф. дис. …д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Шищов Олег Федорович. – М., 1981. – 32 с.

557. Шляпников А.Г. Октябрь // Утро страны Советов. Л., 1988.

558. Шмидт В.В. Наше трудовое законодательство. – М.: РИО ВЦСПС, 1926. – 49 с.

559. Шмидт В.В. Профсоюзы и Высший Совет народного хозяйства // Народное хозяйство. 1918. № 11.

560. Шостак Г. К вопросу о слиянии управления с законодательством // Советское государство . 1934. № 5. С.3-9

561. Эстрин А. Уголовное право СССР и РСФСР. – М.: Сов. законодательство., 1927. – 136 с.

562. Якубовская С.И. Объединительное движение за образование СССР (1917-1922). – М.: Госполитиздат, 1947. – 200 с.

563. Якубовская С.И. Развитие СССР как союзного государства 1922-1936 гг. – М.: Наука, 1972. – 225 с.

564. Якубовская С.И. Строительство Союзного Советского социалистического государства. 1922-1925 гг. – М.: Изд-во АН СССР, 1960. – 402 с.

565. Якубсон В. Уголовная репрессия в первые годы революции // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 4. С. 3-4

566. Ястребов А.В Первый советский исправительно-трудовой кодекс: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ястребов Александр Валентинович. – М., 1987. – 199 с.

567. Яхонтов В.М. О революционной законности // Крыленко Н.В., Яхонтов В.М. Статьи о революционной законности. – М.: 1926

568. Яцкова А. История советского суда // Отечественные записки. 2003. № 2. С. 24-32.

569. Ящук Т.Ф. Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 года «Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах» как правовая основа муниципализации // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. Сборник научных статей. Вып. 6. Курск, 2013. С. 181-198.

570. Ящук Т.Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921-1929 гг. – Омск: Изд-во Омского гос. ун-та, 2007. – 590 с.

571. Ящук Т.Ф. Особенности организации и нормативного регулирования городских финансов в период нэпа // Актуальные проблемы истории государства и права. К 65-летию победы над фашизмом. Материалы IV конференции Российского историко-правового общества. – М., 2013. С. 65-68

572. Ящук Т.Ф. Юридические журналы 1920-х годов как источник по истории советского правоведения // Вестник Омского университета. 1999. Вып. 1. С. 111-114.

573. Ящук Т.Ф. Юридическое образование в высшей школе. – Омск: Изд-во Омского гос. ун-та, 2014. – 312 с.