

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права  
Направление 40.04.01 Юриспруденция  
Магистерская программа «Теория и история государства и права, история правовых учений»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ А.В. Умрихин  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему: Государственный аппарат и право советской России в период ее становления 1917-1921 гг.

Исполнитель студент группы 521-ом	_____	Д.В. Иванова
	(подпись, дата)	
Руководитель канд. ист. наук, доцент	_____	А.В. Умрихин
	(подпись, дата)	
Руководитель магистер- ской программы	_____	А.П. Герасименко
	(подпись, дата)	
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова
	(подпись, дата)	
Рецензент канд., юр. наук	_____	О.Д. Васильев
	(подпись, дата)	

Благовещенск 2017

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой

\_\_\_\_\_ А.В. Умрихин

«\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2015 г.

**З А Д А Н И Е**

К магистерской диссертации студента Ивановой Дарьи Витальевны.

1. Тема выпускной магистерской диссертации: Государственный аппарат и право советской России в период ее становления 1917-1921 гг.

(утверждена приказом от 27.03.2017 № 671-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 10.06.2017 года

3. Исходные данные к магистерской диссертации: работы заслуженных ученых, таких как А.М. Андреев, Е.Н. Городецкий, И.А. Исаев, И.П. Ирошников, Т.П. Коржихина, Е.А. Лукьянова, Л.Е. Лаптева, подробно раскрывших проблему становления советской власти.

4. Содержание магистерской диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов): становление советского государственного аппарата в 1917-1922 гг., становление советской системы права: предпосылки формирования советского государственного аппарата, формирование высших органов государственной власти 1917-1921 гг., развитие судебной системы, силовых, правоохранительных и репрессивных органов, формирование органов внешних сношений, органы управления народным хозяйством, особенности советской местной системы самоуправления, исторические условия и определяющие факторы формирования и развития становления советского права, становление конституционного ( государственного) права советской России, развитие советского уголовного права, законодательное регулирование экономических, трудовых и семейных правоотношений.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 15.10.2015

Руководитель магистерской диссертации: Умрихин А.В., канд. ист. наук, доцент

Задание принял к исполнению (дата): 15.10.2015

## РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 121 с., 106 источников.

### СОВЕТСКАЯ БЮРОКРАТИЯ, ВСЕРОССИЙСКИЙ ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ, СОВЕТ НАРОДНЫХ КОМИССАРОВ, РЕВОЛЮЦИОННЫЙ ВОЕННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ

Объектом исследования является система советских органов государственной власти и сложившуюся систему права в конкретно-исторических параметрах.

Предметом же исследования являются правовые нормы, определяющие структуру, функции и задачи органов государственной власти исследуемого периода, а также специфику формирования отраслей права исследуемого периода.

Методологической основой магистерского исследования является теория познания и системный комплексный подход как ее конкретное проявление. При всем многообразии существующих методов в основном были использованы ретроспективный метод и метод сравнительно- правового анализа.

Структура работы определена ее целью и задачами и состоит из введения, двух глав, каждая из которых делится на параграфы, заключения и библиографического списка.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Становление советского государственного аппарата в 1917 – 1921 гг.	11
1.1 Предпосылки формирования советского государственного аппарата	11
1.2 Формирование высших органов государственной власти 1917-1921 гг.	21
1.3 Развитие судебной системы, силовых, правоохранительных и репрессивных органов	52
1.4 Формирование органов внешних сношений	64
1.5 Органы управления народным хозяйством	66
1.6 Особенности советской местной системы управления	69
2 Становление советской системы права 1917-1921 гг.	81
2.1 Исторические условия и определяющие факторы формирования и развития советского права	81
2.2 Становление конституционного (государственного) права советской России	84
2.3 Развитие советского уголовного права	96
2.4 Законодательное регулирование экономических, трудовых и семейных отношений	101
Заключение	110
Библиографический список	114

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы** обусловлена необходимостью дальнейшей разработки государственно-правовых проблем советского периода истории России. Апелляции политиков и публицистов к дореволюционному опыту, помимо непосредственно предшествующего советского опыта, на том основании, что он носит отрицательный характер, приводят к нереалистичным выводам и оценкам. Конкретно-исторический анализ системы государственной власти советского периода и существовавшей на тот момент системы права неизбежно наталкивает на проблемы генезиса государственного аппарата и права. Осмысление советского опыта функционирования органов государственной власти и советской системы права позволяет находить материалы для преодоления исторического нигилизма в общественном сознании и приближении к объективному восприятию прошлого.

Исследование периода становления и функционирования качественно новой системы государственной власти и создание в связи с этим новой системы законодательства важно для определения степени преемственности возникших государственно-правовых институтов в современной России.

**Хронологические рамки работы** ограничены 1917-1921 гг. Нижняя временная граница определяет переход от Российской республики к Советской республике в связи с событиями октября 1917 г. Верхняя хронологическая граница определяет окончание периода «военного коммунизма».

**Объект исследования** представляет собой систему советских органов государственной власти и сложившуюся систему права в конкретно-исторических параметрах. В понятие объекта исследования входит совокупность организационных структур государственного аппарата высшего, центрального и местного уровней, их кадровое обеспечение, функциональные параметры, избираемые средства и методы.

**Предмет исследования** включает в себя правовые нормы, определяющие структуру, функции и задачи органов государственной власти исследуе-

мого периода, а также специфику формирования отраслей права исследуемого периода.

**Цель диссертационного исследования** состоит в приобретении новых знаний о существовании системы советских органов государственной власти, раскрытии механизмов взаимодействия ее структур, характерных особенностей ее становления, а также о сложившейся системе права советского государства 1917-1921 гг..

Для достижения поставленной цели ставятся следующие задачи исследования:

- изучение предпосылок формирования советского государственного аппарата;
  - рассмотрение становления и функционирования высших органов государственной власти Советского государства 1917-1921 гг.;
  - анализ развития судебной системы, силовых, правоохранительных и репрессивных органов;
  - исследование иных органов государственной власти;
  - определение особенностей становления системы местных органов власти.
- изучение формирования системы права Советской России 1917-1921 гг. и отдельных ее отраслей: государственного, уголовного, гражданского, трудового и семейного права.

**Степень разработанности темы исследования.** В рамках изучаемой нами проблемы можно констатировать, что в советской, российской историко-юридической науке сложились достаточно развитые формы критики источников, их комплексного изучения.

Источниковедение истории государства и права советского общества (более широкой по отношению к нашей проблеме) было представлено как учебными дисциплинами, так и соответствующими учебниками, монографиями, статьями в периодических изданиях таких авторов как А.М. Андреев, Е.Н. Городецкий, И.А. Исаев, И.П. Ирошников, Т.П. Коржихина, Е.А. Лукья-

янова, Л.Е. Лаптева, А.И. Разгон, В.Е. Рубаник, А.А. Сенцов и др.

Проблемы становления советских органов государственной власти в исследуемых период в своих диссертационных исследованиях затрагивали А.Б. Ананченко, А.Г. Кушнир, Е.В. Колесняк, В.Б. Макаров, В.С. Стариков, Э.А. Сагалаков, В.П. Семьянинов и др.

Общую характеристику действовавшего права и законодательства, определение их классовой сущности производили А.Н. Ангаров, Р.Н. Бабун, М. Болдырев, Е.Б. Пашуканис, П.И. Стучка и др.; вопросы организации различных советских учреждений и проблемы реализации отдельных видов государственной деятельности рассматривали В. Власов, В. Карпов, Н.В. Крыленко, Н. Лаговиер, Е.Г. Ширвиндт и др.

Важное значение в развитии историко-правовых исследований в течение изучаемого периода имеет самостоятельное изучение отдельных проблем источниковедения становления советских государственных органов, истории Октябрьской революции и гражданской войны.

Проведенный анализ источниковой базы позволяет отметить наличие значительного объема опубликованных источников по предмету исследования. Поскольку данная работа относится ко второму уровню обобщения исторического материала, или к так называемым обобщающим работам, мы опираемся прежде всего на опубликованные источники.

Важнейшей группой опубликованных источников являются составленные исследователями хроники революционных событий февральской и октябрьской революций, гражданской войны и ряда других исторических процессов. Они по сути являются как самостоятельным видом исследования, так и важнейшим видом источников для других исследований. Хроники выступают для нашей работы своеобразной временной «сеткой» процесса становления государственной и правовой системы Советской России.

Второй значительной составляющей этой группы источников являются правовые акты высших, центральных и региональных государственных органов, отразившие основные этапы их становления, строение, состав и струк-

туру, основные сферы и методы деятельности советского государственного аппарата .

В качестве самостоятельной группы источников выступают опубликованные мемуары политических деятелей изучаемого периода, которые позволяют дать анализ субъективной стороны процесса становления новой государственной и правовой системы, цели, мотивы, ценности и принципы действовавших тогда основных политических фигур и направлений .

**Научная новизна** исследования обусловлена отсутствием самостоятельного комплексного исследования данного исторического периода становления и развития Советских органов государственной власти и системы права. В контексте системного подхода процесс становления советского государственного управления рассмотрен с учетом исторических традиций, что позволило более полно, объективно осмыслить сложный и противоречивый процесс становления и эволюции советской системы государства и права.

**Основные положения, выносимые автором на защиту:**

- Состав высших органов государственной власти Российской Республики в период октября 1917 - января 1918 гг. официально состоял только из временных органов власти. Состав высших органов государственной власти включал в себя социалистическую, «левую» часть февральского политического режима, либо видоизмененную «октябрем» его форму: ПВРК, Временное рабочее и крестьянское правительство - СНК, II Съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, до ноября 1917 года - ЦИК I всероссийского съезда Советов крестьянских депутатов, II Съезд Советов крестьянских депутатов, ВЦИК и ЦИКи всероссийских съездов Советов, Учредительное собрание Российской республики.

Этот период начинается октябрьским и заканчивается январским вооруженным государственным переворотом. Именно в январе 1917 года фактически перестали действовать органы государственной власти Российской Республики.

- Высшие органы государственной власти Советской России в период



июля 1918 - 1920 гг. - это сложившаяся группа реально функционирующих органов государственного управления и власти РСФСР. На процесс становления высших органов советской власти в этот период оказал влияние ряд объективных факторов. Среди них большое значение имели - гражданская война, милитаризация общественной и экономической жизни, крайнее упрощение и концентрация социального управления, распространение неправовых форм регулирования социальной жизнедеятельности общества, превращение большевиков в единственную правящую партию.

- главными органами центрального управления Советской России на первом этапе выступали синтетические органы управления, соединявшие в себе большинство его функций и прежде всего военную силу с силой власти.

- большое значение для формирования новых государственно-правовых институтов имели акты первых Советов, которые появлялись еще в ходе революционных выступлений пролетариата. Уставы, положения и инструкции, принятые первыми Советами в дооктябрьский период, представляют собой не только важнейшие исторические документы. В них были сформулированы многие принципиальные положения, которые в значительной мере стали исходными для всей последующей жизни Советов (например, принципы избрания депутатов и их взаимоотношений с избирателями: подотчетность депутатов, право отзыва и т.д.).

**Методология и методы исследования.** Определяющими являются принципы объективности, историзма, комплексности подходов. Применительно к предмету исследования особую методологическую важность представляют принципы системно-структурного анализа, поскольку система государственного аппарата рассматривается как система, формирующаяся и действующая в определенных исторических условиях. Ретроспективный метод дает возможность осмысления, путем обратного теоретического хода, природы и сущностных характеристик советского государственного управления и права. Принцип историзма в исследовании реализуется также в историко-логическом анализе предпосылок и становления государственного ап-

парата и права.

Важное значение имеют методологические установки современного источниковедения: комплексность в рассмотрении и использовании источников. Классификация и подход к источникам с точки зрения определения их содержательного единства, зафиксированного в решении сходных задач, составляет принцип анализа и использования источников.

**Практическая значимость** данного исследования может, на наш взгляд, заключаться в использовании его как основы для продолжения конкретно- исторического изучения различных сторон функционирования государственного аппарата и права Советской России в период его становления и развития, а также для более глубокого и многостороннего изучения политической системы Советской России, взятой в ее противоречивой целостности.

Результаты данного исследования могут быть также использованы в учебном процессе, в практике чтения лекционных курсов и проведения семинарских занятий в вузах, в работе по распространению и популяризации знаний по отечественной истории государства и права среди населения.

Структура диссертационного исследования обусловлена поставленной целью и задачами и включает в себя введение, два раздела, десять подразделов, заключение и библиографический список.

## 1. СТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА В 1917 – 1921 ГГ.

### 1.1 Предпосылки формирования советского государственного аппарата

Становление системы органов государственной власти Советской России - сложный и относительно длительный социально-исторический процесс. Самостоятельное значение для понимания этого процесса имеет период октября 1917 - 1920 гг., когда первоначально старые и новые органы власти, управления и общественной самодеятельности сосуществуют в рамках одной (переходной) социально-политической системы, а затем происходит их административно-территориальное размежевание и вооруженное противостояние, то есть гражданская война.

В процессе перехода от политической системы Российской Республики к политической системе Советской России изменения затронули, прежде всего, сложившуюся на практике систему государственных органов власти и управления как решающий, определяющий элемент политического господства и управления общественной жизнью. Содержанием этого процесса была ликвидация государственных органов Российской империи и Российской Республики, создание и укрепление новых советских органов власти и государственного управления в центре (в столице) и на местах.

Важное значение для изучения ликвидации старых органов власти имеет анализ системы органов государственной власти российской республики в период февраля - октября 1917 года, то есть накануне и в ходе Октябрьской революции. Система органов власти Российской республики в период февраля - октября 1917 года находилась в процессе качественного изменения и приведения в соответствие с демократическими политическими и социально-экономическими преобразованиями в стране в целом. Строение системы государственных органов в этот период представляло собой слож-

ное переплетение государственных органов Российской империи, органов власти Российской республики и самостоятельных революционных органов и организаций. Качественной характеристикой этого процесса формирования новой политической системы было наличие нескольких центров высшей всероссийской власти и многообразие ее на местах. Это политическое многовластие, как и сама политическая революция, не закончились вплоть до Октябрьской революции 1917 года.

Первоначально, в ходе Февральской революции, когда была ликвидирована монархия, возникли только высшие органы новой власти, хотя их институциональное оформление тогда так и не завершилось, поскольку окончательное оформление они должны были получить только по итогам работы Учредительного собрания.

Возникшие в ходе Февральской революции новые органы высшей государственной власти должны были взять на себя законодательные, исполнительные и судебные функции монарха и других государственных органов России.

Важные изменения произошли в системе высших органов государственной власти Российской империи. В период февраля - октября 1917 г. были упразднены некоторые высшие и центральные органы власти Российской империи, либо значительно сужены их реальные функции. В мае 1917 г. была упразднена назначаемая часть Государственного совета (верхней палаты прежнего парламента)<sup>1</sup>. Февральская революция упразднила часть старых административно-политических органов власти: жандармерию, полицию и управление по печати, осуществлявшее цензуру<sup>2</sup>. Административно был закрыт ряд газет монархического направления, запрещена деятельность монархических, ряда буржуазных партий и черносотенных организаций<sup>3</sup>. 6 октября 1917 года указом Временного правительства была распущена IV

---

<sup>1</sup> Исаев И.А. История государства и права России. М., 1993. С. 234.

<sup>2</sup> Там же. С. 232.

<sup>3</sup> См. более подробно историю политических партий этого периода в работе: История политических партий России. М., 1994; Политические партии России в контексте ее истории. Ростов-на-Дону, 1998.

Государственная дума и Временный комитет Государственной думы, который провел свое последнее заседание 9 октября 1917 г.

Высшими органами власти, возникшими в ходе Февральской революции были «Временный комитет Государственной Думы для водворения порядка в Петрограде и для сношения с учреждениями и лицами»<sup>4</sup> (27 февраля - 9 октября 1917 г.)<sup>5</sup>, Временный Исполком Петроградского Совета рабочих - Исполком Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов (27 февраля - май 1917 г., сентябрь - октябрь 1917 г.)<sup>6</sup>, Временное правительство (2 марта - октябрь 1917 г), ВЦИК первых съездов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, Временный Совет Российской Республики (Предпарламент). В то же время в течение всего периода февраля - октября 1917 года продолжали сохраняться такие высшие и центральные органы Российской империи как Государственная Дума (... - 6 октября 1917 г.)<sup>7</sup>, Государственный Совет, Сенат (высший судебный орган) и министерства, хотя старые государственные функции выполнялись ими не в полном объеме, а новые так и не были определены до конца. Возникали и новые учреждения, в частности, для регулирования экономической жизнью в стране<sup>8</sup>.

Одним из высших органов новой власти было возникшее в ходе Февральской революции Временное правительство. Источники его формирования, статус и функции отразили все противоречия этого этапа политической революции в России. Временное правительство (2 марта - 25 октября 1917 г.) было образовано по соглашению Временного комитета Государственной

---

<sup>4</sup> Раскольников Ф.Ф. Кронштадт и Питер в 1917 году. М., 1990. С. 272.

В историографии для названия этого органа власти обычно употребляются следующие названия: «Временный Комитет Государственной Думы», «Исполком Государственной Думы», «Временный исполком Государственной Думы».

нашего исследования, или только одну дату - образования или исчезновения, если вторая дата находится за хронологическими границами исследуемого нами периода.

<sup>6</sup> Здесь выделены лишь те этапы, когда Петросовет выполнял ряд функций высшей и центральной государственной власти. В период с мая по сентябрь эти функции перешли вместе с руководителями во ВЦИК Советов. См., например, хронологические этапы деятельности Петросовета до Октябрьской революции выделенные Б.Д.Гальпериной: 27 февраля - 5 мая; 6 мая - 31 августа; сентябрь - 24-25 октября 1917 года, - в статье «Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов в апреле 1917 года II Вопросы истории. 1990. N 4. С.»

<sup>7</sup> 6 октября 1917 г. Временное правительство издало акт о роспуске Государственной думы.

<sup>8</sup> См. более подробно по этой проблеме монографию: Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. М., 1962.

Думы и Исполкома Петроградского Совета, сменив Временный общественный Совет Министров (просуществовал один день - 1 марта)<sup>9</sup>. Временное правительство выполняло одновременно часть функций высшего законодательного и исполнительного органа государственной власти.

Законодательные и законосовещательные функции Временного правительства осуществлялись им через принятие декретов, указов и подготовку проектов основополагающих законопроектов для будущего Учредительного собрания.

Характерной чертой Временного правительства как органа власти весь период его существования была неполнота, ограниченность его реальной исполнительной власти, что выражалось в осуществлении им только части исполнительных функций высшей государственной власти, ограниченности управления вооруженными силами и административно-политической столицей России. Сам характер возникновения Временного правительства как временного и вынужденного компромисса части политических сил России, при отсутствии реального компромисса в обществе, приводили к тому, что в самые сложные и ответственные политические моменты правительство вынуждено было обращаться за поддержкой (то есть за политическим авторитетом и даже за вооруженной силой) к реальной власти - ЦИКУ Советов.

Исполнительные функции новым правительством осуществлялись в том числе и через Комиссаров Временного правительства в старых центральных органах государственного управления Российской империи - министерствах и ведомствах, и их органах на местах, в административно-территориальных образованиях государства, а также через политические отделы в органах управления вооруженными силами. В то же время в ходе развития февральской политической революции возникали новые органы революционной исполнительной власти, которые не входили в старую госу-

---

<sup>9</sup> Раскольников Ф.Ф. Кронштадт и Питер в 1917 году. М., 1990. С. 272. Решение о ее создании принято на заседании Исполкома Петроградского Совета 8 марта 1917 года. Известия. 1917. 9 марта. N 10. С. 1. См. об этом подробнее: История Коммунистической партии Советского Союза. Вып. 1. 1883-1917 гг. М., 1965. С. 187; Гальперина Б.Д. Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов в апреле 1917 года // Вопросы истории. 1990. N 4. С. 3.

дарственную исполнительную «вертикаль», и самостоятельно брали на себя частично или полностью функции центральной и местной государственной власти.

Высшим органом власти, административно-территориальное влияние которого в основном ограничивались столицей, Петроградским гарнизоном и неравномерно распространялось на некоторые регионы России, был Исполком Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, который выполнял представительные, часть исполнительных, законодательных и контрольных функций высшей государственной власти, а также участвовал в согласовании состава первого (2 марта - 4 мая 1917 г.) и первого коалиционного (5 мая - 23 июля 1917 г.) Временного правительства и согласовании его политики через специально созданный орган - Контактную комиссию Исполкома Петроградского Совета (образована 10 марта 1917 года).

С июня - июля 1917 г. властные функции Петроградского Совета переходят к на практике Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету (ВЦИКу) Съездов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, хотя организационно и юридически Центральный Исполнительный Комитет Съездов крестьянских депутатов и Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Съездов рабочих и солдатских депутатов продолжали существовать как самостоятельные организации. Это в частности стало одной из причин того, что II Всероссийский Съезд Советов рабочих и солдатских депутатов в октябре 1917 года не мог взять на себя всю полноту власти в стране без одобрения этого решения соответствующим съездом крестьянских депутатов-или его Центральным исполнительным комитетом.

После своего возникновения, ВЦИК съездов Советов выполнял представительные, исполнительные, контрольные и законосовещательные функции высшей государственной власти. Иногда созданным им органам переходила (или передавалась Временным правительством) вся исполнительная и военная власть в столице, как, например, во время июльских событий в Петрограде. Исполком же ВЦИК поручил А.Ф.Керенскому формирование

второго коалиционного Временного правительства (24 июля - 24 сентября 1917 г.). Свои исполнительные государственные функции на местах осуществлялись ВЦИКом через возникшие в ходе развития революции местные Советы, ревкомы, комитеты спасения революции и другие революционные органы власти и общественно-политические организации, а также через назначаемых Советом комиссаров, опираясь на вооруженные отряды народной или рабочей милиции, и армейские подразделения прежде всего столичного гарнизона.

В сентябре - октябре 1917 г. функции центрального органа власти в Петрограде снова начинают переходить к Исполкому Петроградского Совета. Развитие политической ситуации осенью 1917 года, подавление корниловского мятежа, изменение партийного состава Петросовета создавали условия для превращения его в центральный представительный, исполнительный и контрольный орган власти. Двоевластие в столице приняло форму борьбы Исполкома Петросовета и его исполнительных органов (например, Военно-революционного комитета - ВРК) и Временного правительства. Политическое и властное влияние объединенных ВЦИКов съездов Советов значительно сузилось. Этому способствовала их сознательная позиция передачи своей власти органам, представлявшим, как им казалось, более широкий общественный и политический спектр сил, чем Советы, в том числе, Временному Совету Российской Республики.

С сентября 1917 г. Временное правительство совместно со ВЦИК съездов Советов осуществляет попытки создать новый временный представительный орган, который будет объединять и представлять большинство политических и общественных сил Российской республики, сменит представительный революционный орган - ВЦИК съездов Советов, окажет влияние на формирование полноценного демократического парламента и формирование полновластной общероссийской исполнительной власти. С этой целью в сентябре 1917 г. был создан Временный Совет Российской Республики



(сентябрь - октябрь 1917 г.), известный в литературе как Предпарламент<sup>10</sup>. Формирование основ конституционной демократической республики - именно этим руководствовались политические лидеры разных направлений, когда состав третьего коалиционного Временного правительства (25 сентября - 25 октября 1917 г.) обсуждался не только со ВЦИК, а согласовывался в более широком партийном и общественном составе, основой которого был Временный Совет Российской Республики<sup>11</sup>.

Попытка передать юридически, выполнявшиеся фактически функции высшей государственной власти ВЦИКом съездов Советов «демократическому» предпарламенту так и не удалась. Нараставший в сентябре - октябре 1917 г. социальный и политический кризис, новый виток борьбы за высшую государственную власть в стране объективно заставлял сложившиеся уже государственные органы стремиться сосредотачивать в своих руках как можно больше реальных функций государственного управления, а не передавать их кому-либо, тем более, что в такой ситуации это просто невозможно.

Таким образом, не обладая реальными рычагами власти, при сохранении других революционных представительных органов и при игнорировании его реальной исполнительной властью, в том числе и Временным правительством, Временный Совет Российской Республики так и не стал законодательным или контрольным органом над высшей исполнительной властью, а его деятельность свелась только к ограниченным законосовещательным функциям.

Центральные и местные органы власти Российской республики находились еще в самом начале своей трансформации и поскольку они выполняли сложившиеся в предшествующую политическую эпоху функции, постольку и их строение существенно не изменялось. Новые центральные и

---

<sup>10</sup> В литературе он известен под рядом названий: «Всероссийский демократический совет», «Временный Совет Российской Республики». См. подробную справку об этом органе, например, в книге: Политические деятели России 1917: Биографический словарь М., 1993. С. 387.

<sup>11</sup> Великий Октябрь. М., 1987. С. 181.

местные органы власти в этот период развития политической системы выполняли скорее политические контролирующие функции по отношению к старым органам управления и были своеобразной политической «надстройкой» над предшествующей системой государственных органов. Для выполнения исполнительных и контрольных функций на местах и в центральных органах управления был создан институт Комиссаров Временного правительства, которые назначались в государственные учреждения и ведомства, в местные административно-территориальные образования и были представлены в армии и на фронте. Для более надежного политического контроля над командованием вооруженных сил в Ставке, при штабах фронтов и армий были созданы политические отделы.

Осенью 1917 г. нарастает политический и административный кризис в стране. Временное правительство начинает готовить реформу губернской исполнительной власти. Предполагалось заменить комиссаров коллегиальными органами<sup>12</sup>. Но эта реформа так и не была проведена, да и вряд ли вообще могла быть проведена в условиях системного кризиса власти. Процесс же отстранения губернских комиссаров Временного правительства от власти осенью 1917 года происходил в течение октября 1917-января 1918 гг.

Кроме исполнительных органов Временного правительства на местах существовали и другие органы власти, управления и «силового воздействия»: Советы, ревкомы, Рабочая милиция, Красная гвардия и другие. Отличительной чертой политического переходного периода было неопределенность и пересечение функций различных государственных органов управления.

Таким образом, территориальное строение органов власти Российской Республики включало в себя, как правило, следующие элементы:

1. Органы власти Временного правительства:

- областной, губернский комиссар Временного правительства - пред-

---

<sup>12</sup> См.: Сагалаков Э.А. Институт комиссаров Временного правительства. Автореф. дис. ... к.и.н. М, 1997. С. 19.

ставитель высшей исполнительной власти, выполнял функции координации, контроля и надзора; в условиях общественных беспорядков и политических выступлений должен был брать на себя всю полноту власти в регионе;

- губернская дума - представительный орган власти на территории губернии;

- городская дума (районные думы): а) исполнительный орган - управа;

- губернские земские собрания;

- уездные земские собрания:

а) исполнительный орган - милиция;

- волостные земства (до мая 1917 г. - волостные комитеты)<sup>13</sup>.

2. Строение советских органов власти Российской Республики<sup>12</sup>:

- Губернский комиссар ВЦИК;

- Областные и губернские съезды Советов:

а) исполнительные органы съездов - исполкомы, милиция, Красная Гвардия;

- районные съезды Советов:

а) исполнительные органы съездов - исполкомы, милиция, Красная Гвардия;

- городские Советы;

- уездные Советы;

- волостные Советы<sup>14</sup>.

Система съездов Советов и их исполкомов находилась еще в процессе своего возникновения и становления, поэтому не везде существовали все ее территориальные звенья<sup>15</sup>. Особенно это касается уездных и волостных крестьянских Советов, которые в этот период были немногочисленны. До ок-

---

<sup>13</sup> См.: Сенцов А.А. Развитие российского государства после Февральской революции 1917 г. Краснодар, 1994; Исаев И.А. История государства и права России. М., 1993; Орлов В.С. Рождение советской демократии: Февраль 1917 - июль 1918. М., 1987.

<sup>14</sup> См.: Сенцов А.А. Развитие российского государства после Февральской революции 1917 г. Краснодар, 1994; Исаев И.А. История государства и права России. М., 1993; Орлов В.С. Рождение советской демократии: Февраль 1917 - июль 1918. М.: Мысль, 1987.

<sup>15</sup> См. по этой проблеме, например: Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917г.). М., 1983.

тября 1917 года, по подсчетам О.Н. Моисеевой, в 29 губерниях европейской части страны существовало около восьмисот волостных Советов, или примерно в 11% волостей<sup>16</sup>. Кроме этого отличался большим разнообразием состав исполнительных органов Советов и система выборов в них и на съезды Советов.

В заключение необходимо отметить недостаточную изученность в современной историографии системы государственных органов Российской Республики. Имеющиеся сегодня исследования по этой проблеме рассматривают лишь отдельные аспекты субъективной стороны этого процесса - ряд направлений внутренней и внешнеполитической деятельности Временного правительства<sup>17</sup>. В 1997 г. защищена кандидатская диссертация Сагалакова Э.А. «Институт комиссаров Временного правительства», посвященная формированию центральных и местных органов государственного управления в 1917 году.

Не имея специальных исследований и достаточно полной и точной картины всего процесса становления новой системы высших органов власти в период февраля - октября 1917 года, у нас всегда будут возникать определенные трудности при описании предпосылок, условий и самого процесса формирования органов государственной власти Советской России.

Таким образом, в общих чертах система органов государственной власти Российской республики к Октябрьской революции включала в себя следующие высшие органы государственной власти: Временное правительство, объединенный ВЦИК съездов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов; Временный Совет Российской Республики; Государственный совет; Сенат; на определенных этапах в качестве высшего или центрального органа власти выступал Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов; центральные органы государственного управления: министерства, ко-

---

<sup>16</sup> Моисеева О.Н. Советы крестьянских депутатов в 1917 году. М., 1967. С. 173.

<sup>17</sup> Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. М., 1962; Игнатъев А.В. Внешняя политика Временного правительства. М., 1974; Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л., 1980.

митеты, комиссии, Ставку; и местные органы власти: фронтовые, областные и губернские комиссары Временного правительства, земства, городские думы, Советы, комитеты спасения революции, ревкомы.

В целом можно констатировать, что система органов государственной власти Российской Республики в период февраля - октября 1917 года находилась в процессе качественных изменений. Существенным моментом этой трансформации было наличие многовластия на всех уровнях государственного управления и Советов как государственной формы политического и общественного представительства в этот переходный период. Одними из важнейших черт системы государственного управления Российской Республики были неопределенность, дублирование и неправовой характер функций большинства органов государственной власти.

## **1.2 Формирование высших органов государственной власти 1917-1921 гг.**

Переломным событием в новейшей политической истории XX века, «подлинным» началом новой советской государственности принято считать 25 октября 1917 года. Конечно, как и в любом процессе, становление политической системы «знает» свои переломные точки, и 25 октября - одна из них.

Важным аспектом изучаемой проблемы является выделение этапов процесса и их хронологических границ. По мнению А.Б. Ананченко, мнение которого мы разделяем, становление высших государственных органов Советской России в период октября 1917 - 1920 гг. распадается, на следующий ряд качественно определенных этапов развития:

- 25 октября 1917 г. - январь 1918 г. - период "затухания" Февральской революции;
- январь - июль 1918 года - начало нового, "чисто" советского этапа политической революции;
- июль 1918 - 1920 гг. - начало "большевистской революции", форми-

рование основ однопартийной политической системы<sup>18</sup>.

Период 25 октября 1917 г. - января 1918 г. интересен рядом особенностей формирования системы высших органов власти. Одна из них - это наложение процессов сосуществования и несинхронной ликвидации предшествующих и возникновения новых высших органов власти. Важной особенностью этого периода является то, что он выступает и как заключительная фаза «февраля» и как начало нового этапа революции. Правительство в этот период сохраняет титул Временного правительства, но опирающегося теперь на Советы и выполняющего политическую программу февральской революции по легитимизации новой власти - созыв Учредительного собрания.

В этой связи, важным аспектом изучения становления системы органов государственной власти Советской России является изучение процесса ликвидации высших органов государственной власти Российской республики и складывание системы высших органов советской власти в период 25 октября 1917 г. - января 1918 г.

Вооруженное восстание 24-25 октября 1917 в Петрограде года положило начало ликвидации высших органов власти Российской Республики и передало власть в столице первоначально в руки Военно-революционного комитета (до 5 декабря 1917 г.)<sup>19</sup> - исполнительного органа Петроградского Совета. Новыми временными высшими органами власти до созыва Учредительного собрания были провозглашены: Съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, ВЦИК съезда и ответственное перед ними «...временное рабочее и крестьянское правительство, которое будет именоваться Советом Народных Комиссаров» (26 октября 1917 - январь 1918 гг.)<sup>20</sup>.

Процесс ликвидации высших, центральных и местных органов власти Российской Республики происходил хронологически и территориально не

---

<sup>18</sup> Ананченко А.Б. Становление политической системы Советской России (октябрь 1917-1920 гг.). Дисс. на соиск. учен. степ. канд.. истор. наук. М., 2000. С. 93.

<sup>19</sup> Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства 1917-1918. М., 1987. С. 82.

<sup>20</sup> Ленин В.И. Поли. собр. соч. Т. 35. С. 28.

одновременно и занял относительно длительный период. В первую очередь были упразднены высшие органы государственной власти как определяющий политический элемент государственного управления, его ключевое звено. Длительный период заняли попытки -нового советского руководства подчинить аппарат старых центральных органов управления. Еще более длительный период сосуществовали новые и старые органы местного самоуправления.

Период октября 1917 - лета 1918 гг. характеризовался сосуществованием старых и новых органов власти как правило в рамках одного государства и в одних и тех же административно-территориальных единицах. С лета 1918 г., с началом гражданской войны и возникновением на территории России множества военно-политических государств-режимов, область распространения новых и старых органов власти поляризуется в соответствии с военными и политико-административными границами распространения власти и влияния этих правительств и государств.

Процесс ликвидации высших органов Российской Республики занял определенное время. В ходе вооруженного восстания октября 1917 г. был ликвидирован главный высший исполнительный и законодательный орган Российской Республики - Временное правительство, которое продолжало до начала ноября нелегальную работу и осуществляло попытки вооруженным путем вернуть власть (наступление войск Керенского - Краснова, восстание юнкеров в Петрограде и боевые действия в Москве).

Декретами СНК в октябре - ноябре были распущены высшие представительные органы Российской Республики: Временный Совет Российской Республики (Предпарламент)<sup>21</sup>, Государственный Совет (выбираемая часть, назначаемая - была упразднена еще в ходе Февральской революции). 27 октября 1917 года ВЦИК II съезда рабочих и солдатских депутатов в обращении

---

<sup>21</sup> Надо отметить, что политическое значение Предпарламента и распущенной Временным правительством еще в начале октября Государственной Думы, в российском обществе в этот период было совсем незначительным. Их юридический роспуск не вызвал в обществе ни протеста, ни сожаления. В этот период большинство политически активных элементов общества начинали, на наш взгляд, группироваться вокруг деятельности по избранию Учредительного собрания и вокруг борьбы ЦИКов I-х и II-х съездов Советов.

нии к местным Советам объявил об окончании полномочий ВЦИК I съезда Советов рабочих и солдатских депутатов, его комиссаров и представителей на местах<sup>22</sup>. ВЦИК I съезда не подчинился этому решению и пытался возобновить и продолжить свою деятельность.

В течение 25 октября - ноября 1917 года продолжал функционировать ЦИК I Всероссийского съезда крестьянских депутатов - один из элементов высших представительных органов политической системы Российской Республики. Поскольку в предшествующей политической и государственной традиции 1917 года этот ЦИК был одним из элементов советской системы, одним из элементов согласования состава высшей исполнительной власти страны, постольку новому временному правительству - СНК даже для сохранения титула «временного» необходимо было организовать в той или иной форме свою поддержку Исполнительным комитетом Всероссийского крестьянского съезда. Для этого большевики при поддержке левых эсеров шли на любые интриги для достижения своей цели и формирования нового состава крестьянского ЦИК, поддерживающего СНК и позволяющего формально закрепить ему за собой звание очередного Временного правительства, опирающегося на большинство народа. В результате им удалось в ноябре 1917 года провести два съезда крестьянских депутатов, поддержавших правительственный блок большевиков и левых эсеров и их политический курс<sup>23</sup>.

В конце ноября были закрыты высшие и центральные судебные учреждения Российской Республики: Сенат (высшая судебная инстанция), Главный военный суд, Петроградский коммерческий суд. Декретом о суде № 1

---

<sup>22</sup> Великий Октябрь. М, 1987. С. 205.

<sup>23</sup> См. о борьбе большевиков за влияние в центральных советских органах, например: Гайсинский М.Г. Борьба большевиков за крестьянство в 1917 г. Всероссийские съезды Советов крестьянских депутатов. М., 1933; Старцев В.И. Большевики, Второй Всероссийский съезд Советов и создание советской системы // Проблемы государственного строительства в первые годы Советской власти. Л., 1973. С. 7-45; Хесин С.С. Становление пролетарской диктатуры в России. Вопросы установления Советской власти и складывания пролетарской государственной системы (ноябрь 1917 - март 1918 гг.). М., 1975; Югов М.С. Советы в первый период революции // Очерки по истории октябрьской революции. М.; Л., 1927. С. 113-253.



была упразднена старая прокуратура<sup>24</sup>.

Таким образом, в течение 25 октября - декабря 1917 были ликвидированы и упразднены практически все высшие органы власти Российской Республики. Долше всего продолжали сохраняться прежние представительные советские органы, объединявшие большинство советских партий, не вошедших в новое Временное правительство - Совет Народных Комиссаров. После роспуска Учредительного собрания в январе 1918 года начинается государственно-территориальное размежевание высших органов власти, сосуществовавших до этого в различные периоды февраля 1917 - января 1918 гг. в так называемой системе «двоевластия», начинается подготовка вооруженной борьбы между ними и постепенное развертывание боевых действий.

Качественная особенность складывания высших государственных органов Советской России в период 25 октября 1917 - 6 января 1918 гг. состояла в том, что они, во-первых, формально представляли в качестве целей деятельности и в оправдание вооруженного захвата власти - быстрое и непосредственное осуществление «программы Февральской революции» - решение аграрного вопроса, заключение мира, создание «ответственного» советского правительства и созыв Учредительного собрания; а, во-вторых, эти органы власти формировались в условиях уже сложившихся определенных традиций взаимоотношений Съездов Советов, их ЦИКов и правительства, что выступало первоначально определенными границами создания и функционирования новых высших органов власти, их организационной формой; в- третьих, все высшие органы государственной власти и принимаемые ими законодательные акты носили в этот период характер «временных», то есть действующих до созыва Учредительного собрания, в-четвертых, все высшие органы формально сочетали в себе функции высшей законодательной и ис-

---

<sup>24</sup> По истории формирования советской судебной системы см.: Кожевников М. История советского суда. 1917-1956. М., 1957; Портнов В.П., Славин М.М. Становление правосудия Советской России (1917-1922 гг.). М., 1990; Токарев Ю.С. Роль Советов в судебном строительстве (октябрь 1917 - июнь 1918 гг.) // Проблемы государственного строительства в первые годы Советской власти. Л., 1973. С. 240-258; Хаски Ю. Российские адвокаты и советское государство: Происхождение и развитие советской адвокатуры: 1917-1939. М., 1993.

полнительной власти, их соотношение в деятельности съездов Советов, ЦИКа и правительства не регламентировалось, что оставляло решение этой проблемы на стихийное разрешение в процессе политической борьбы в органах власти и между ними.

Высшим органом представительной, законодательной и контрольной государственной власти являлся Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, а в период между съездами - Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК). Реальное значение всероссийских съездов Советов в системе органов государственной власти определилось не сразу и значительно изменялось на протяжении изучаемого периода. В первом же воззвании II Всероссийского съезда Советов к рабочим, солдатам и крестьянам он только конституировал себя верховным законодательным и высшим учреждением родившегося государства. Однако II Всероссийский съезд Советов не регламентировал положение и деятельность верховных государственных учреждений<sup>25</sup>.

В то же время II Всероссийский съезд Советов не мог претендовать на всероссийское представительство Советов, так как продолжал существовать Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет крестьянских депутатов, орган I Всероссийского съезда крестьянских депутатов, представлявшего подавляющее большинство населения России. Кроме того, в ходе развития Февральской революции фактически сложилось такое положение, когда все всероссийские решения принимались объединенным ВЦИКом съездов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В сложившихся же условиях непрочность политического положения и непредставительность состава СНК усиливалась его статусом «временного правительства» и тем, что для реализации лозунга «ответственного советского правительства» требовалась поддержка съезда Советов крестьянских депутатов или его Центрального исполнительного комитета.

---

<sup>25</sup> О составе и деятельности первых съездов Советов см.: Ионкина Т.Д. Всероссийские съезды Советов в первые годы пролетарской диктатуры. М., 1974.

Таким образом, политическая ситуация в этот период создавала определенные трудности в конституировании и закреплении новых высших органов власти и признании их уже существующими в стране местными Советами, не считая других местных и центральных органов власти. Кроме того, само положение Временного рабочего и крестьянского правительства - СНК как ответственного советского правительства, делало его положение политически очень неустойчивым при наличии двух необъединенных ЦИКов Советов, один из которых полностью отказывал этому правительству в поддержке.

Для поддержки нового правительства СНК большевикам и левым эсерам удалось провести 19 ноября Чрезвычайный съезд Советов крестьянских депутатов. Он избрал новый Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов крестьянских депутатов в составе: 82 левых эсера, 15 большевиков, 6 беспартийных, 3 максималиста, 1 анархист, 1 от группы «Новая жизнь». Все 108 избранных вошли в состав Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета рабочих и солдатских депутатов.

Высшим исполнительным, законодательным и контрольным органом новой государственной власти в перерыве между работой съездов Советов был провозглашен Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) рабочих и солдатских депутатов, избранный на II Всероссийском съезде Советов (27 октября 1917 года - 7 января 1918 года)<sup>26</sup>.

Постоянно действующим исполнительным органом ВЦИК был его Президиум (образован на пленуме ВЦИК 6 ноября 1917 г. по постановлению СНК от этого же числа об организации ВЦИК)<sup>27</sup> Компетенция Президиума ВЦИК слагалась из двух частей: во-первых, он был высшим органом власти в период между сессиями ВЦИК, во-вторых, он обладал правом отменять или утверждать распоряжения наркоматов и местных органов власти, разрешать конфликты и все вопросы между наркоматами и ведомствами, он сле-

---

<sup>26</sup> Разгон А.И. ВЦИК Советов в первые месяцы диктатуры пролетариата. М., 1977. С. 17, 325.

<sup>27</sup> Великий Октябрь. М, 1987. С. 209.

дил за исполнением решений ВЦИК. Кроме того, у него была и специальная компетенция: он разрабатывал все материалы для съездов Советов и сессий ВЦИК<sup>28</sup>.

Рабочим аппаратом ВЦИК и его Президиума были отделы: военный (1917-1918), финансовый (1917-...), хозяйственно-продовольственный (1917-...), автомобильный (1917-...). При ВЦИК и его Президиуме действовали различные постоянные и временные, совещательные и полномочные комитеты и комиссии<sup>29</sup>.

Высшим исполнительным, законодательным, координирующим и контрольным органом государственной власти было Временное рабочее и крестьянское правительство - Совет Народных Комиссаров, созданное по решению II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов. С конца ноября 1917 года СНК становится многопартийным правительством в связи с вхождением в него партии левых эсеров.

Кроме официально высших органов советской власти, то есть наряду с ними, существовали и другие советские же синтетические органы власти, выполнявшие временно почти все или многие исполнительные функции как высшей, так и центральной власти. Это было связано с отсутствием других советских органов, которые могли бы осуществлять государственное управление или хотя бы пытались это сделать в масштабах всей страны. К таким органам, например, в период подготовки и проведения Октябрьской революции относился Петроградский военревком (ПВРК). По положению ПВРК являлся органом Петроградского Совета, но практически его деятельность имела всероссийский характер. В состав Петроградского ВРК вошли представители ЦК партии, Петроградского Совета, Центробалта, фабзавкомов,

---

<sup>28</sup> См.: Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986. С. 55.

<sup>29</sup> Есть и специальная работы о составе и деятельности ВЦИК: Федоров К.Г. ВЦИК в первые годы Советской власти. 1917-1920 гг. М., 1957; Клеандрова В.М. Организация и формы деятельности ВЦИК (1917-1924 гг.). М., 1968.

профсоюзов и др<sup>30</sup>.

Наркоматы только начали формироваться, поэтому функции ПВРК охватывали почти все стороны государственного управления: он руководил борьбой с заговорами, саботажем, спекуляцией, участвовал в сломе старой государственной машины и создании советского государственного аппарата, налаживал контроль в промышленности и на транспорте, организовывал продовольственное снабжение населения и армии и т.п.

ПВРК посылал сотни агитаторов на места, которые стремились добиться скорейшей реализации декретов Советской власти. После октябрьского вооруженного восстания 1917 г. ПВРК не прекратил своего существования, а стал исполнительным органом ВЦИК и СНК, главным оперативным органом ВЦИК и СНК по созданию аппарата новой государственной власти, по ликвидации саботажа и пресечению контрреволюции<sup>31</sup>.

Для восстановления управления различными отраслями общественной жизни и регионами часто использовалось назначение чрезвычайных уполномоченных и комиссаров высших и центральных органов. Институт чрезвычайных уполномоченных был особенно распространен в первые годы Советской власти. По сути этот институт заменял отсутствовавший аппарат управления высшей власти в различных сферах социального управления и территориальных единицах. По мере же укрепления Советского государства эти аппараты исчезают, уступая место другим органам власти.

Учредительное собрание Российской республики<sup>32</sup> - высший законода-

---

<sup>30</sup> Ирошников М.П. Создание советского центрального государственного аппарата. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты. Октябрь 1917 г. - январь 1918 г. Л., 1967; Кириченко М.Г. Высшие органы государственной власти РСФСР. М., 1968.

<sup>31</sup> О масштабной и многосторонней государственной деятельности ПВРК свидетельствуют изданные документы: Петроградский Военно-революционный комитет: Документы и материалы. В 3-х т. - Т. 1-3. - М.: Наука, 1966-1967.

<sup>32</sup> Официальное название этого органа - Учредительное собрание Российской республики. Хронологические рамки его существования, на наш взгляд, несколько шире общепринятых - ноябрь 1917 - осень 1918 гг.

Ноябрь 1917 - 6 января 1918 гг., период когда Учредительное собрание как юридически, так и (что очень важно) в общественном мнении признавалось высшим органом государственной власти России вплоть до январского большевистско-левоэсеровского государственного переворота.

6 января - июнь 1918 года - период создания организационных предпосылок для возобновления работы Учредительного собрания. Июнь - осень 1918 года - попытка создания государства, осуществляющего

тельный и государственно-учреждающий орган государственной власти, формально-юридически существовало с ноября 1917 года, но открылось только 5 января 1918 года, а распущено было 6 января 1918 года. Учредительное собрание приняло декреты «О земле», «О мире», «О государственном устройстве». В Декрете «О государственном устройстве» Россия была объявлена Российской Демократической Федеративной Республикой (РДФР), поскольку до января 1918 года Россия официально именовалась просто Российской Республикой<sup>33</sup>.

Неудача взятия власти Учредительным собранием была связана с тем, что оно собралось уже в условиях распада и разрушения действовавших правовых норм и институтов, то есть политическая система России находилась тогда в той фазе своего развития, когда власть не передают, а только берут силой. Кроме того, партии «большинства» Учредительного собрания показали себя в течение 1917 года и в период созыва этого органа как способные играть прежде всего представительную, а не исполнительную роль в органах власти. Специфика же ситуации заключалась в том, что на первый план выступала именно способность политических партий к действиям, а уже только после этого к представительству. Социалистические советские партии (кроме большевиков и левых эсеров) так и не смогли перейти к действиям, поэтому в последующих событиях гражданской войны они принимали резолюции и проводили консультации со всеми политическими силами, пока не превратились в результате, как они и хотели, в «третью силу», которая стала лишней по обе стороны фронта.

Таким образом, состав высших органов государственной власти Российской Республики в период октября 1917 - января 1918 гг. официально состоял только из временных органов власти. Конституировать же будущее

---

политическую программу Учредительного собрания и создающего военно-политические условия для возобновления его работы сначала в Самаре, а затем, в будущем, и в столице. Последний период существования Учредительного собрания подробно исследован в диссертации В.Лапандина «Комитет членов Учредительного собрания: структура власти и политическая деятельность». Автореф. дис. ... к.и.н. Самара, 1997.

<sup>33</sup> См. более подробно об истории созыва и роспуска Учредительного собрания: Знаменский О.Н. Всероссийское Учредительное собрание: История созыва и политического крушения. Л., 1976; Скрипилев Е.А. Всероссийское Учредительное собрание: Ист.-прав. исследование. М., 1982.

политико-государственное устройство и полномочные легитимные органы власти должно было, созываемое в этот период, Учредительное собрание. Состав высших органов государственной власти включал в себя социалистическую, «левую» часть февральского политического режима, либо видоизмененную «октябрем» его форму: ПВРК, Временное рабочее и крестьянское правительство - СНК, II Съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, до ноября 1917 года - ЦИК I всероссийского съезда Советов крестьянских депутатов, II Съезд Советов крестьянских депутатов, ВЦИК и ЦИКи всероссийских съездов Советов, Учредительное собрание Российской республики.

Этот период начинается октябрьским и заканчивается январским вооруженным государственным переворотом. «Январь» и стал настоящим концом «февраля», концом Российской Республики. Октябрьский государственный переворот проходил еще под лозунгами осуществления политической программы «февраля» и с внешней стороны первоначально воспринимался, и старался именно так и выглядеть, как один из этапов развития Февральской революции. Политической элите России тогда казалось, что сама логика событий подводит к образованию «однородного» социалистического правительства «ответственного» перед Советами. События октября 1917 года были с этой точки зрения только досадным и легко преодолемым недоразумением, лишь ускоряющим это событие - образование нового временного правительства<sup>34</sup>.

Для таких выводов конечно же были все основания. Политическая революция развивалась в 1917 году по пути последовательного отсечения в

---

<sup>34</sup> Близкое понимание значения Октября мы нашли в работе Р.Пайпса «Русская революция», хотя мы и не можем согласиться с его выводом о том, что в период непосредственно следующий за Октябрем и называемый идеологами «триумфальным шествием Советской власти», «не «советская», а большевистская власть распространялась по всей стране...» (См.: Пайпс Р. Русская революция. Ч. 2. М., 1994. С. 174-177.)

На наш взгляд, период октября 1917 - января 1918 гг. нельзя назвать «триумфальным шествием» ни советской, ни тем более большевистской власти, поскольку не было в тот момент массового процесса установления и распространения Советов как правительственной власти на большинство регионов и на всю властную вертикаль. Установление власти нового временного правительства (СНК) носило очень локальный и поверхностный характер, то есть власть была провозглашена, но не установлена. Настоящее «триумфальное шествие» советской власти начинается только после январского (1918 г.) политического переворота, но даже тогда это вовсе не синоним «большевистского триумфального шествия», поскольку результатом его стало массовое падение новой власти и борьба правительства с местными Советами в разнообразных формах.

правительстве, в печати и общественной жизни всех «правых» и буржуазных партий, по пути постепенного увеличения количества мест во Временном правительстве занимаемых представителями социалистических партий, по пути радикализации и «полевения» всех органов власти и общественного мнения<sup>35</sup>. Ситуация складывалась таким образом, что вопрос об ответственном однородном советском правительстве был лишь вопросом политической целесообразности и времени, то есть неизбежностью, которую большинство социалистической политической элиты России всячески хотело оттянуть, желая придать политической революции управляемые буржуазно-реформистские формы.

Конфигурация же основных органов власти и после Октября 1917 года продолжала сохранять все основные черты февральского политического режима и логику его «советского» развития, вплоть до значения съездов Советов в системе государственных органов. Большевики и левые эсеры попробовали повторить опыт «февраля», когда политический переворот сохранил большей частью работоспособность государственного аппарата и обычную управляемость обществом, а все министерства продолжили работу под наблюдением назначенных в них комиссаров Временного правительства и Советов. Отсюда становится понятной вся риторика большевиков об овладении министерствами. Но Октябрь привел к поголовному саботажу министерств, чиновничества, то есть всего имевшегося тогда аппарата государственного управления.

Новый этап формирования нового государственного механизма власти начинается «триумфальным шествием» советской власти, которое становится действительно триумфальным только после роспуска Учредительного собрания<sup>36</sup>. Заканчивается же этот этап принятием новой Конституции - то есть первой попыткой упорядочить, обобщить и закрепить юридически произо-

---

<sup>35</sup> Полевение и радикализацию политической жизни российского общества в течение всего 1917 года отмечают многие российские ученые. В частности, см.: Политические партии России в контексте ее истории. Ростов-на-Дону, 1998. С. 137.

<sup>36</sup> Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства 1917-1918. М., 1987. С. 309. Хотя по прежнему использовалось и другое название - Совет Народных Комиссаров (СНК).



шедшие изменения в политической жизни страны, и повсеместным падением Советской власти под ударами вооруженных формирований различных социально-политических и общественных сил, то есть периодом получившим образное название «республика в кольце фронтов».

Высшие органы государственной власти Советской России в период января - июля 1918 гг. складывались в качественно новой социально-политической ситуации после январского политического переворота. Во-первых, к этому времени завершились упразднение и ликвидация высших органов Российской Республики, в том числе нового высшего органа, единственного не имевшего приставки «временный» в своем статусе - Учредительного собрания, хотя роль, которую оно должно было сыграть тоже носила временный, учредительный характер. Во-вторых, вооруженным путем был решен вопрос о типе будущей власти в стране. Это, в свою очередь, окончательно определило вооруженный способ борьбы за высшую государственную власть в России как единственно возможный вариант в исторически обозримых временных границах той эпохи. В-третьих, благодаря политическому союзу большевиков и левых эсеров, им удалось полностью взять под контроль состав и деятельность всероссийских съездов Советов. Началось массовое установление на местах советской власти

Роль «учредительного собрания» республики Советов сыграл III Всероссийский съезд Советов в январе 1918 года, представлявший в основном две партии - большевиков и левых эсеров, а также сочувствующие им политические элементы.

Высший исполнительный, законодательный, координирующий и контрольный орган государственной власти - Временное рабочее и крестьянское правительство - Совет Народных Комиссаров, после ликвидации Учредительного собрания по решению III Всероссийского съезда Советов стало называться «Рабочим и крестьянским Правительством Российской Совет-

ской Республики»<sup>37</sup>. Законодательное же оформление оно получило только в Конституции 1918 г. Ему принадлежало общее управление делами, издание декретов, имеющих силу закона, объединение деятельности всех центральных ведомств и контроль за деятельностью местных органов.

СНК строил свою деятельность как коллегиальный исполнительный орган государственного руководства. Основным составом СНК являлась коллегия наркомов, для текущей работы создавался специальный аппарат в лице отделов, комиссий, управления делами, которые проводили всю подготовительную к заседаниям работу.

На правах постоянной комиссии СНЕС действовал Малый СНК. Постоянная комиссия СНК - Малый СНК - была создана для разгрузки СНК от решения мелких вопросов. Предшественником Малого СНК была созданная в декабре 1917 г. так называемая «вермишельная» комиссия, которая решала мелкие непринципиальные вопросы, а 26 марта 1918 г. был создан Малый СНК из числа наркомов и их помощников. Деятельность Малого СНК концентрировалась на рассмотрении главным образом финансовых и экономических вопросов, предварительной подготовке вопросов для Большого СНК.

В марте 1918 года кончается период существования многопартийного СНК, после того как левые эсеры в знак протеста против ратификации Брестского мирного договора вышли из состава Совета Народных Комиссаров. И хотя юридически нигде никогда затем и не закреплялась одна партийность как конституционный принцип, тем не менее, на наш взгляд, фактическая возможность многопартийного правительства сохранялась, видимо, лишь до января 1918 года, а двухпартийного - до июля 1918 года. Затем на практике сложилась ситуация, когда речь могла в лучшем случае идти только о «советизации» других левых партий, то есть - о возможности их полного включения в систему Советов. Но Советы, правда, к тому времени перестали быть полноценным органом политической власти, за который

---

<sup>37</sup> См.: Кушнир А.Г. Генезис политико-административного устройства Советской России. Дис. ...д.и.н. М., 1991. С. 89.

стоило бороться, или, по крайней мере, можно было только бороться за превращение Советов в органы власти. Не случайно поэтому в конце гражданской войны лозунг «Вся власть Советам!» стал использоваться как антибольшевистский лозунг.

Таким образом, весной 1918 г. система высших органов власти и управления уже сложилась в главных своих чертах. Состав этих государственных органов управления и сложившееся на практике определенное разделение функций государственного управления между различными советскими органами власти были закреплены в Конституции 1918 года. Она же закрепила и новое официальное самоназвание государства, которое определялось как РСФСР - Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика.

Конституция 1918 г. не зафиксировала однозначных ответов на вопросы государственного строительства, что предопределило неразбериху и хаос в политико- административном и территориальном устройстве России в последующие годы. Сама Российская Федерация определялась в этот период как федерация областей (коммун): административных и национальных. Областные объединения были созданы в ходе революции. Попытка сделать их субъектом провозглашенной федерации опиралась на организационное строение большевистской партии, на областные комитеты РСДРП(б), объединявшие парторганизации нескольких губерний.

Но реально создание областных объединений Советов стало приводить к элементам конфедеративности государственного устройства. Центральная власть начала борьбу за подчинение облсоветов, либо их полное упразднение. Поэтому реально в 1918 г. Россия не представляла собой федеративное государство. К началу 1919 г. в РСФСР сохранилось лишь одно областное объединение Советов - Союз Коммун Северной области, которая состояла из 8 губерний.

Политическим итогом этого периода стало создание предпосылок (но еще не ее самой) формирования однопартийной политической системы в

Советской России, превращение партии большевиков в единственную правящую партию, взявшую на себя полную ответственность за разрабатываемую и проводимую ею политику.

Как отмечает А.Б. Ананченко, распространение советской власти в первой половине 1918 года по территории всей страны, после насильственного разрешения политической проблемы будущего государственного устройства, - «триумфальное шествие» Советской власти, закончилось ее «тотальным» падением практически повсеместно, кроме центрального столичного региона. В ходе же гражданской войны главную роль все чаще стали играть другие органы власти - чрезвычайные, военные или партийные. А «восстанавливаемые» Советы, сохранившись как знамя и лозунг, так и не смогли больше восстановить свою государственную власть, функции и значение<sup>38</sup>.

Период формирования системы органов государственной власти в период июля 1918 - 1920 годов привлекает чаще всего исследователей проблематики гражданской войны в России. Анализ же этого периода в истории советского общества и его государства интересует исследователей гораздо реже. Именно поэтому верхняя хронологическая граница исследований становления советского государства либо заканчивалась 1918 годом, либо нижняя начиналась - с 1921 года<sup>39</sup>. Негласно как бы подразумевалось, что условия гражданской войны, условия социальной катастрофы, чрезвычайная система управления - все это только эпизоды, не изменившие «траектории» Октября. На наш же взгляд, процессы этого периода оказали существенное влияние на первоначальные формы советского общества и его государственной системы, не взирая ни на какие политические и теоретические взгляды.

Высшие органы государственной власти Советской России в период июля 1918 - 1920 гг. - это сложившаяся группа реально функционирующих органов государственного управления и власти РСФСР. На процесс станов-

---

<sup>38</sup> Ананченко А.Б. Становление политической системы Советской России (октябрь 1917-1920 гг.). Дисс. на соиск. учен. степ. канд. истор. наук. М., 2000. С. 93.

<sup>39</sup>Разгон А.И. ВЦИК Советов в первые месяцы диктатуры пролетариата. М., 1977; и др.

ления высших органов советской власти в этот период оказал влияние ряд объективных факторов<sup>40</sup>. Среди них большое значение имели - гражданская война, милитаризация общественной и экономической жизни, крайнее упрощение и концентрация социального управления, распространение неправовых форм регулирования социальной жизнедеятельности общества, превращение большевиков в единственную правящую партию.

Высшим органом исполнительной, законодательной власти, органом текущего управления был Совет Народных Комиссаров, получивший законодательное оформление в Конституции РСФСР с июля 1918 года и который сосредоточил в своих руках основные функции государственного управления страной.

На правах постоянных комиссий СНК действовали Совет рабочей и крестьянской обороны и Малый СНК.

Совет рабочей и крестьянской обороны был образован 30 ноября 1918 г. Он являлся чрезвычайным органом власти и должен был осуществлять мобилизацию всех сил в интересах обороны страны. Его постановления были обязательны для всех ведомств. В состав Совета вошли представители ВЦИК, военного ведомства, профсоюзов. Председателем этого Совета был В.И. Ленин.

В апреле 1920 г. Совет был преобразован в Совет труда и обороны (СТО)<sup>144</sup>. Главными его задачами стали согласование деятельности всех хозяйственных субъектов республики, составление единого народнохозяйственного плана развития экономики. Постановления СТО были обязательными для всех ведомств и учреждений республики и могли быть отменены только ВЦИКом или СНК.

Другим высшим органом государственной власти был ВЦИК съездов

---

<sup>40</sup> Субъективные факторы становления советского государства как, например, марксистская доктрина, взгляды большевиков или личные качества партийных вождей изучались достаточно подробно во всей предшествующей советской и зарубежной историографии и представляют собой самостоятельную историческую проблему. Поэтому мы считаем возможным сосредоточить свое внимание, главным образом, на других, объективных аспектах процесса становления политической системы Советской России.

<sup>40</sup> См.: СУ РСФСР. 1921. № 1. Ст. 2.

Советов. Юридически функции ВЦИК были определены в Конституции 1918 года в статье 31. Она определяла ВЦИК как «высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган» РСФСР<sup>41</sup>.

Он образовывал правительство, давал общее направление его деятельности, наблюдал за проведением в жизнь основ Конституции. Члены ВЦИК совмещали работу в этом органе власти с работой в различных советских учреждениях и на предприятиях.

Рабочим аппаратом ВЦИК и его Президиума в этот период были отделы: финансовый, хозяйственно-продовольственный, автомобильный (1917-...), крестьянский (1918-...), кассационный (1918-...), казачий (1918-...), пропаганды (1918), врачебно-санитарный (1917), управление Кремлем и домами ВЦИК (1919-...). При ВЦИК и его Президиуме действовали различные постоянные и временные, совещательные и полномочные комитеты и комиссии. В непосредственном ведении ВЦИК находился и ряд советских государственных учреждений, например: РОСТА (1918-1920), Социалистическая академия общественных наук (1918-...) и другие<sup>42</sup>.

В последующем, уже в первой половине 20-х годов в составе аппарата ВЦИК остались только «муниципальные» отделы. Из перечисленных выше отделов остались только два - финансовый и хозяйственно-продовольственный. Надо учесть, что финансовая система рассматривалась большевиками только в качестве временной системы хозяйственного учета и занимала реально подчиненное место среди элементов и методов советского государственного управления, то есть начисто была лишена политического значения в СССР. Как отмечает А.Б. Ананченко стереотипная фигура «финансиста»-бухгалтера первоначальной советской эпохи изображалась в литературе и кинематографе обычно человеком прошлой эпохи, человеком «попутчиком» (как тогда говорили), как «отмирающий» тип специалиста из бывших эсеров, меньшевиков или иных социалистических партий. И это на

---

<sup>41</sup> См.: Советские Конституции. М., 1963.

<sup>42</sup> См.: Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986. С. 55.

самом деле отражало положение этой сферы деятельности, при котором она становилось главным источником пропитания и существования бывших «врагов». То же самое можно сказать и о «хозяйственно- продовольственной» сфере деятельности ВЦИК, процесс осуществления которой получил затем очень точное название – «снабжение»<sup>43</sup>.

В конечном итоге, в начале 20-х годов трансформация функций управления ВЦИК закрепила произошедшие к тому времени изменения в положении Советов как органов власти во всей всероссийской системе государственного управления, их превращение в аппарат хозяйственно-муниципального, неполитического управления.

Уже по приводившемуся выше списку отделов ВЦИК и его Президиума видно как год от года сокращалась сфера их деятельности, исключались из их компетенции все государственно важные сферы управления, политически и «властно» важные, сведясь к началу 1920-х гг. уже к чисто хозяйственно-продовольственной («муниципальной») работе и приему населения с различными просьбами, да и то в ограниченных рамках. Поэтому после 1918 г. уже нельзя говорить о ВЦИК как о политическом высшем органе государственной власти. Формально оставаясь им, он реально не мог выступать и поступать как «высший», а лишь как второстепенный, хозяйственный отдел .

С начала же 1918 года ВЦИК работал почти непрерывно (все вопросы решались простым большинством голосов), с осени 1918 г. он перешел к сессионному порядку работы, а в 1919 г. он вообще не собирался, так как все его члены были на фронте.

В этот период существенно изменяется и положение большевистской партии, ее аппарата в политической системе Советской России.

К концу гражданской войны фактически складывается и союзное государство. Формально до образования СССР союзного государства не существовало. Но на практике тогда уже сложились формы союзного управления

---

<sup>43</sup> Ананченко А.Б. Становление политической системы Советской России (октябрь 1917-1920 гг.). Дисс. на соиск. учен. степ. канд.. истор. наук. М., 2000. С. 93.

тяготеющие больше к унитарности, чем к федеративному построению. В дальнейшем все это закрепилось при образовании нового государства - СССР: стремление в программных представлениях к федерации и реально сложившееся еще в период гражданской войны унитарное строение государства, когда статус республики обозначал выделенные по национально-территориальному принципу только административные единицы управления, а не союзные государства<sup>44</sup>.

Высшие органы государственной власти РСФСР выступали как органы управления республики и как общесоюзные органы управления. В дальнейшем это сыграло трагическую роль в судьбе нового государства, поскольку при образовании СССР республиканские органы власти становились союзными, часто осуществляя попутно управление и административным образованием - РСФСР. В результате это привело к тому, что весь период советской истории республиканские органы управления в РСФСР находились в неразвитом и усеченном виде.

Очевидно, что к концу гражданской войны мы наблюдаем первые завершенные формы новой власти как целостной системы государственных органов. Проблема же заключается в характеристике ее сущности и исторического места. В современной отечественной историографии она чаще всего определяется как административно-командная или тоталитарная система. Так, Е. Г. Гимпельсон считает, что «В годы гражданской войны, в результате дальнейшей трансформации советской власти, сформировалась административно-командная политическая система, ставшая сутью этой власти. В конечном счете возник режим несовместимый с демократией».

На наш взгляд, для характеристики сущности государственного управления Советской России к началу 20-х годов было бы целесообразно использовать понятие «военно-бюрократической системы», поскольку, как нам представляется, оно наиболее точно описывает политическую реальность то-

---

было сосредоточено в руках единых коллегий. Эти документы см.: Съезды Советов РСФСР и автономных республик РСФСР. Т. 1. М., 1959. С. 102-104; Декреты Советской власти. Т. V. С. 259-261.

<sup>44</sup> Гимпельсон Е.Г. Формирование советской политической системы. 1917-1923 гг. М., 1995. С.



го времени и лишено идеологических ассоциаций периода «холодной войны» и современной политической борьбы в России. Понятие военно-бюрократической системы фиксирует ряд существенных признаков политической системы Советской России в период ее революционного изменения, а именно:

- формирующуюся тогда политически и экономически господствующую социальную группу - бюрократию;
- господствовавшие в этот политический переходный период методы социального управления - военизированные.

Таким образом, в этом разделе нашего исследования мы рассмотрели процесс складывания высших государственных органов Советской России в период 25 октября 1917 - 6 января 1918 гг. Особенность этого процесса состояла в том, что они, во-первых, формально представляли в качестве целей деятельности и в оправдание вооруженного захвата власти - быстрое и непосредственное осуществление «программы Февральской революции» - решение аграрного вопроса, заключение мира, создание «ответственного» советского правительства и созыв Учредительного собрания; а, во-вторых, эти органы власти формировались в условиях уже сложившихся определенных традиций взаимоотношений Съездов Советов, их ЦИКов и правительства, что выступало первоначально определенными границами создания и функционирования новых высших органов власти, их организационной формой; в- третьих, все высшие органы государственной власти и принимаемые ими законодательные акты носили в этот период характер «временных», то есть действующих до созыва Учредительного собрания, в-четвертых, все высшие органы формально сочетали в себе функции высшей законодательной и исполнительной власти, их соотношение в деятельности съездов Советов, ЦИКа и правительства не регламентировалось, что оставляло решение этой проблемы на стихийное складывание в процессе политической борьбы в органах власти и между ними.

Весной 1918 г. система высших органов власти и управления уже сло-

жила в главных своих чертах. Состав этих государственных органов управления и сложившееся на практике определенное разделение функций государственного управления между различными советскими органами власти были закреплены в Конституции 1918 года. Она же закрепила и новое официальное самоназвание государства, которое определялось как РСФСР - Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Состав высших органов государственной власти Советской России включал в себя следующие органы: Совет Народных Комиссаров, Съезды Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, ВЦИК и съезды Советов.

Распространение советской власти по территории всей страны, после насильственного разрешения политической проблемы будущего государственного устройства, - «триумфальное шествие» Советской власти, закончилось ее «тотальным» падением практически повсеместно, кроме центрального столичного региона. В ходе же гражданской войны главную роль все чаще стали играть другие органы власти - чрезвычайные, военные или партийные. А «восстанавливаемые» Советы так и не смогли больше восстановить свою государственную власть, функции и значение.

Очевидно, что к концу гражданской войны мы наблюдаем первые завершённые формы новой власти как целостной системы государственных органов. Проблема же заключается в характеристике ее сущности и исторического места. В современной отечественной историографии она чаще всего определяется как административно-командная или тоталитарная система. На наш же взгляд, сущность государственного управления Советской России к началу 20-х годов более точно описывает понятие «военно-бюрократической системы», поскольку, как нам представляется, оно точнее отражает главные сущностные черты этой системы управления - это политическое господство бюрократии как социального слоя занимающегося профессиональным государственным управлением и военизированные методы управления всеми сферами государственной жизни страны.

В начале процесса перехода от политической системы Российской

Республики к политической системе Советской России изменения затронули, прежде всего, сложившуюся систему высших государственных органов власти и управления как решающий элемент политического господства и управления общественной жизнью. Сохранение и закрепление новой власти в центре требовало распространения ее на всю территорию страны, создания и восстановления управления различными сферами общественной жизни.

Содержанием этого процесса стала ликвидация государственных органов Российской империи и Российской Республики, создание и укрепление новых советских органов ведомственного и местного государственного управления, а также вооруженная борьба с другими политическими режимами за право выступать в качестве центральной российской власти и выстраивание на контролируемых территориях первичных форм административно-государственного управления.

Процесс ликвидации органов государственной власти Российской республики и складывания системы центральных и местных органов советского государства<sup>45</sup> нами будет изучаться со стороны следующих аспектов: ликвидация центральных органов государственной власти Российской республики - министерств и складывание системы центральных органов советской власти - наркоматов; ликвидация органов государственного принуждения (силовых - как сейчас их часто называют) Российской республики и складывание этих органов в Советской России; ликвидация местных органов государственной власти Российской республики и складывание местных органов советской власти. Рассмотрению этих проблем и посвящена следующая часть исследования.

Совокупность центральных и местных органов государственного управления в их «живом» взаимодействии с обществом собственно и состав-

---

<sup>45</sup> "К центральным органам государственной власти, как правило, относят "отраслевые, многоотраслевые или функциональные органы управления (наркоматы, министерства, государственные комитеты), исполняющие законы и постановления высших органов..."

Местные органы в свою очередь подразделяются на местные органы государственной власти (Советы) и органы управления (исполкомы, их отделы)". (Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения. М., 1995. С. 9.). Мы определяем местные органы власти как региональные представительные, исполнительные и судебные органы государственного управления.

ляют ту общественную «машину», которая называется государством. Состав, структура этих органов, их функции и другие характеристики строения государства позволяют получить достаточно полное представление не только о системе власти, но и содержат важнейшую информацию об обществе в целом, об уровне его развития и о конкретной стадии зрелости общественного организма, о типе государства.

Важным аспектом становления государственных органов в Советской России является процесс ликвидации центральных органов государственной власти Российской республики - министерств и складывание системы центральных органов советской власти - наркоматов.

В советской историографии можно заметить некоторую противоречивость оценок процесса создания центрального государственного аппарата в Советской России. Такая противоречивость берет свое начало, на наш взгляд, в противоречиях теории и революционной практики большевизма, которые в последующей историографии были словесно «сняты», а содержательно «удержаны» и закреплены. Это приводило к тому, что при описании начала революции обычно акцентировалась противоположность состава и функций создаваемых наркоматов и прежних министерств. При описании же трудностей социалистического строительства после гражданской войны и начала реорганизации советского аппарата использовался тезис В.И.Ленина о том, что советский государственный аппарат в большинстве своем все тот же «старый», бюрократический, противостоящий обществу аппарат<sup>46</sup>.

В то же время ряд авторов, в частности, Т. П. Коржихина, отмечали, что преемственность в использовании некоторых элементов прежнего государственного аппарата носила гораздо более широкий характер, чем это представлялось большевикам накануне Октября<sup>47</sup>. Оказалось, что при фор-

---

<sup>46</sup> См., например: Ленин В.И. Письмо к съезду // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 347.

<sup>47</sup> Такое отношение большевиков к государственному управлению было связано как с их теоретическими представлениями, так и с их "внесистемностью" до революции, т.е. наименьшим участием по сравнению с другими политическими партиями в любых элементах реального управления Россией. Все это создавало почву для иллюзий о скорости и возможности качественного изменения государства и самоорганизации населения. Это же позволяло радикально разорвать с предшествующей политической практикой.

мировании советского государственного аппарата использовался не только разветвленный старый аппарат органов учета, распределения, органов связи, путей сообщения, но и некоторые элементы, входившие в состав прежних органов насилия - ряд учреждений военного и военно-морского ведомств, старой армии, некоторые элементы судебно- следственной системы<sup>48</sup>.

Таким образом, особенностью начального периода формирования наркоматов было сохранение в них ряда элементов прежних министерств. Это касалось, прежде всего, наркомата финансов, по военным и морским делам, почт и телеграфов и некоторых других. Иначе обстояло при формировании строения таких наркоматов как ВСНХ, здравоохранения и ряда других. Эти учреждения должны были сформировать центральный и местный административный аппарат, а также методы управления теми сферами социальной жизни, которые не охватывались государством прежде<sup>49</sup>.

Характерной чертой создания и развития советских государственных учреждений стала чрезмерная дробность структурных звеньев, приводившая к усложнению управления, росту бюрократизма и сбоям в государственной машине, искажению командных импульсов при прохождении всех звеньев государственной власти. Складывавшееся в это время строение учреждений - было результатом многочисленных наслоений, связанных с расширением деятельности учреждения, изменением его задач, наименования, подчиненности и другими изменениями в их организации и функционировании. В результате такое учреждение напоминало спил дерева - чем больше ему лет и чем богаче история его реорганизаций, тем сложнее были его структура и состав<sup>50</sup>.

Формирование наркоматов, от провозглашения их образования до

---

<sup>48</sup> См.: Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986. С. 41.

<sup>49</sup> См. Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986. С. 45.

<sup>50</sup> По проблеме формирования элементов нового государственного аппарата см.: Ирошников М.П. Создание советского центрального государственного аппарата. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты. Октябрь 1917 г. - январь 1918 г. Л., 1967; Кириченко М.Г. Высшие органы государственной власти РСФСР. М., 1968; Клеандрова В.М. Организация и формы деятельности ВЦИК (1917-1924 гг.). М., 1968; Клопов Э.В. Ленин в Смольном. М., 1965; Коржихина Т.П. История, государственных учреждений СССР. М., 1986; Морозов Б.М. Создание и укрепление советского государственного аппарата (ноябрь 1917 - март 1918 гг.). М., 1957, и др.

начала функционирования как государственных организаций, заняло достаточно длительный период, еще больше времени заняло овладение реальными рычагами управления ведомствами и учреждениями, сначала в центре, а затем и на местах. Поэтому вплоть до январского (1918 года) политического переворота новое правительство старалось «овладеть» аппаратом управления, одновременно разрушив большинство важнейших сфер самого государственного управления, чтобы ими, по крайней мере, не смогли воспользоваться политические противники.

К моменту созыва Учредительного собрания в обществе уже произошли значительные изменения и большинство сфер государственного управления представляли собой «руины», функционировали лишь его разрозненные элементы. Понятно, что в таких условиях СНК для сохранения власти требовалось совсем немного военных, политических и иных ресурсов социального управления.

Разрушительное отношение к государству как сфере социального управления большевистско-левоэсеровского руководства страны объясняется, на наш взгляд, рядом теоретических и тактических причин:

государство рассматривалось ими, прежде всего как инструмент политического и классового господства в социально расколотом обществе;

само существование профессионального социального управления рассматривалось как важнейшая причина возникновения, существования и сохранения классов, классового и экономического неравенства и эксплуатации. Поэтому для них главными политико-стратегическими лозунгами выступали – «ликвидация эксплуатации человека человеком» и «ликвидация профессионального управления человека человеком», причем первый лозунг мог быть осуществлен, на их взгляд, только после реализации второго. Такое понимание государства сближало большевиков и теоретиков анархизма;

- основой преодоления классового общества считались «положительное упразднение» частной собственности в экономической сфере и профессионального управления и профессиональной армии в сфере государства.

Правящие партии исходили из того, что функции социального управления достаточно просты и могут быть стихийно реализованы в форме самоуправления - Советов различных уровней и других массовых классовых организаций трудящихся, в форме «государства-коммуны»:

- русская революция рассматривалась ими только как пролог и составная часть мировой социалистической революции пролетариата;

- самостоятельное значение и значимость русской государственности и сохранения управляемости обществом, как важнейших условий его самосохранения, ими не осознавались и не признавались, поскольку в политике, считали они, всегда определяющими мотивами были не интересы России как целого, а лишь выдаваемые за общенациональные, интересы господствующих экономически и политически классов. Сама же миссия и деятельность пролетариата, социалистическая революция, рассматривались ими, прежде всего как всемирно-историческое явление. Понятно, что российская государственность, исходя из такой логики, была лишь средством для мирового общественного переустройства.

Но надежды нового правительства на то, что государственные органы это лишь только технический инструмент, и что будет вполне достаточно заменить политическое руководство всех звеньев государственной системы, как она заработает вновь, не оправдались. Массовый саботаж государственных служащих после Октября 1917 года показал, что «инструмент» сам может быть самостоятельным политическим субъектом, способным при определенных условиях превратить саму высшую власть в «инструмент» для чужой игры.

Таким образом, вся система государственного управления России стала рассматриваться большевиками и левыми эсерами как классово чуждая организация, которой в любой момент могут воспользоваться и пользуются политически враждебные правительству силы.

Исходя из своих теоретических взглядов, но прежде всего из реальной политической ситуации, правительство поставило своей задачей «дезоргани-

зацию» старого государственного управления и «демообилизацию» старой армии, то есть слом «старого» государства, которым нельзя было или не получалось воспользоваться Совету Народных Комиссаров. Все эти обстоятельства и привели, в конце концов, к тому, что к началу 1918 года, к периоду предшествующему «триумфальному шествию» Советской власти, сфера государственного управления Российской Республики представляла собой не единую систему органов власти, а разнородные по способу образования, политически разной ориентации, опирающиеся на разнообразные вооруженные формирования многообразные государственные элементы Российской империи, Российской Республики и новые всевозможные органы «самоуправления».

Важным аспектом изучения становления государственной системы Советской России является анализ этапа разрушения «старого» государства, этапа политической и социальной катастрофы, который большевики рассматривали как способ перехода к новому государству и обществу.

Новое правительство рассчитывало, что разрушение «классового государства» приведет в действие процессы самоорганизации населения, возникновение территориальных высокоорганизованных, самоуправляемых общин - коммун. Ленин писал об этих настроениях в советском руководстве, что «Мы рассчитывали - или, может быть, вернее будет сказать: мы предполагали без достаточного расчета - непосредственными велениями пролетарского государства наладить государственное производство и государственное распределение продуктов по-коммунистически в мелкокрестьянской стране»<sup>51</sup>.

На деле же все оказалось несколько иначе. Реальность после разрушения «надстройки» стала порождать не более высокие формы самоорганизации общества, а наоборот, наиболее примитивные. Оказалось, что государственность в этом случае возвращается к первичным формам социального общежития и управления, когда власть находится у вооруженных отрядов,

---

<sup>51</sup> Ленин В.И. ПСС. Т. 44. С. 151.



контролирующих определенную территорию и осуществляющих одновременно все властные функции: регулирующее насилие, установление и поддержание того или иного внутреннего порядка, суд, налоги, защита от нападения извне и т. п.

Так было, например, в Пермской губернии, где реальная власть принадлежала не Совету, а отряду Красной гвардии<sup>52</sup>, так было в 1918 году вдоль всей новой границы с Украиной, где была выставлена, так называемая "завеса" - вооруженные отряды прикрытия границы. Затем пришлось высылать другие специальные отряды уже для их подавления и разоружения, поскольку они превратились в «банды с мандатом», обкладывавшими данью всех пересекающих границу и совершающих «набеги» и «рейды» по прилегающим территориям<sup>53</sup>. И такие примеры были не единичны и повсеместны.

Выстраивание системы и вертикали советского государственного управления проходило не одновременно (не синхронно) и не повсеместно, поскольку Россия представляла собой в этот момент совокупность раздробленных регионов с разной степенью сохранности основных элементов социального жизнеобеспечения, экономических и политических институтов, а главное, с хотя и различающимися, но везде явно недостаточными и постоянно уменьшающимися ресурсами квалифицированных кадров во всех сферах деятельности.

Как отмечает А. Б. Ананченко, этот процесс в первоначальный период лучше всего описывает так любимый нашими учеными в прежние годы термин немецкой философии – «разворачивание», поскольку управляемость социальными институтами, сферами и процессами носила локальный, сегментарный характер, а известные тогда элементы и методы управления приме-

---

<sup>52</sup> РГАСПИ. Ф. 274. Оп. 1. Д. 5. Л. 36.

<sup>53</sup> Такие случаи во множестве описываются в докладах с мест, например, с пограничных российско-украинских территорий. См: ГАРФ. Ф. 393. и в опубликованных сборниках документов: Большевицские организации Украины в период установления и укрепления Советской власти (Ноябрь 1917 - апрель 1918 г.): Сб. документов и материалов. - Киев, 1962; Великая Октябрьская социалистическая революция на Украине, февраль 1917 - апрель 1918: Сборник документов и материалов: В 3-х т. - Киев, 1957; и др.

нялись только к небольшой части социальной реальности<sup>54</sup>.

Такое «разворачивание» государственного управления включало в себя ряд направлений. Большой частью общественной жизни в период октября 1917 - начала 1918 годов советское правительство руководило только пропагандистски, с помощью декретов, рассчитывая, что чтобы не вышло на местах из их реализации - все это в любом случае только на пользу новому правительству, так как разрушает старую социальность и создает эффект самоувеличения социальной базы революции и социального хаоса, в котором любая, даже незначительная организованная сила может при минимуме усилий и средств выступать доминирующей и центростремительной силой.

Одной из важнейших задач новое государственное руководство считало ликвидацию всех силовых структур прежнего государства и поголовное вооружение народа. Не менее важной задачей рассматривалось создание правительственных органов, реально выполняющих функции государственного управления на территории страны. Ими стали на первом этапе ПВРК и НКВД.

Наркомат внутренних дел стал основным, синтетическим органом исполнительной власти, формирующем государственную вертикаль на местах.

Таким образом, оперативное управление на территории всей страны, исполнительная власть вообще: и правительственная и всеведомственная (если можно так выразиться) принадлежала органу, заменявшему специализированный аппарат управления Российской империи и Российской Республики, и всю местную «вертикаль» управления, - НКВД (Народному Комисариату Внутренних Дел). Такая всеобъемлющая роль этого ведомства определялась рядом факторов:

- отсутствием центрального ведомственного специализированного звена государственного управления;
- отсутствием системы властной вертикали СНК на местах;

---

<sup>54</sup> Ананченко А.Б. Становление политической системы Советской России (октябрь 1917-1920 гг.). Дисс. на соиск. учен. степ. канд. истор. наук. М., 2000. С. 106.

- господством чрезвычайных и временных органов власти на местах, в частности, комиссаров различных государственных органов и ведомств с всеобъемлющими и пересекающимися полномочиями;

- отсутствием у нового режима сил для слома всей старой системы местных органов власти или их подчинения, поэтому первоначально организацией новой власти в регионах занимался НКВД, создававший свою "параллель" этих органов с задачей взять власти столько и подчинить столько учреждений, сколько они смогут и по мере того как они смогут это осуществить;

- отсутствием реальных сил для стратегического и оперативного управления страной. Это выражалось у СНК - в управлении страной пропагандистскими декретами, а у НКВД - в сведении оперативного управления первоначально чаще всего к инструкциям и обращениям, рассылаемых на места. В лучшем же случае посылались Чрезвычайные уполномоченные, или Комиссары.

Таким образом, центральным органом внутреннего административного управления страной стал Наркомат внутренних дел. Две главные задачи решал этот наркомат: советское строительство на местах и охрана революционного порядка, организация вооруженных отрядов государственного управления, принуждения и насилия. НКВД разрабатывал положения и инструкции по вопросам советского строительства, устанавливал типовую структуру Советов и их органов, наблюдал за правильностью проведения на местах съездов Советов и перевыборов в Советы.

Кроме создания советской власти на местах, НКВД руководил рабоче-крестьянской милицией, специальной милицией, уголовным розыском, войсками внутренней охраны, и даже постановкой дела записи актов гражданского состояния. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР в июне 1920 года милиция подразделялась на городскую, уездную, промышленную, железнодорожную, водную и розыскную. Возглавляло эту систему Главное управление мили-

ции НКВД РСФСР<sup>55</sup>.

### **1.3 Развитие судебной системы, силовых, правоохранительных и репрессивных органов.**

Правовым основанием организации новой, советской милиции стало изданное 28 октября (10 ноября) 1917 г. по поручению Совета Народных Комиссаров постановление НКВД «О рабочей милиции. Четвертым пунктом этого «постановления» стояло: «4. Настоящий закон вводится в действие по телеграфу»<sup>56</sup>.

Это еще раз иллюстрирует тот факт, что первоначально в качестве законодательных органов советского государства могли выступать не только съезды Советов, ВЦИК и СНК, но также и наркоматы. Кроме того само законодательство не различало тогда формы правовых актов: закон, декрет и т. п. и даже сознательно отказывалось от этого различения в пользу революционного практического правосознания и праводействия. На практике же это приводило либо к сохранению в различных формах старого права, либо к разрушению его вообще и к господству «права винтовки».

Современный исследователь проблемы становления советской милиции Р.С. Мулукаев рассматривая источники ее формирования пришел к выводу, что «между милицией Временного правительства и милицией, возникшей после Октября 1917 г., существует определенная организационная взаимосвязь: первая стала одним из источников формирования второй»<sup>57</sup>.

Таким образом, НКВД соединил в себе на местах функции вооруженной силы (милиции) и организации новой власти, опирающейся на создаваемые им органы насилия<sup>58</sup>.

Большое политическое значение и последствия для формирующегося политического режима имела координация и концентрация деятельности

---

<sup>55</sup> Подробно проблемы создания и функционирования милиции в первые годы советской власти см. в колл. монографии: Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995.

<sup>56</sup> Мулукаев Р.С. Становление советской милиции (1917-1920 гг.) // Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 96.

<sup>57</sup> Там же. С. 96.

<sup>58</sup> По этой проблеме см. специальную работу: Семькина Л.П. Создание Народного комиссариата внутренних дел и его деятельность по организации власти на местах (окт. 1917 - ноябрь 1918 гг.). М., 1970.

всех органов государственного насилия, и прежде всего ВЧК и НКВД. Организационно это было закреплено в марте 1919 г. назначением Председателя ВЧК Ф.Э.Дзержинского одновременно наркомом внутренних дел.

В изучаемый период местными органами НКВД являлись отделы управления исполкомов Советов, находившиеся в «двойном» подчинении. Кроме того, наркомат и его местные органы руководили коммунальным хозяйством, устройством пленных и беженцев, делами об иностранцах. Органами НКВД было зарегистрировано около 4 млн. русских пленных за границей, а германских и австрийских пленных в России находилось около 2,5 млн. человек<sup>59</sup>.

В целом, можно отметить, что уже в 1918 году советское руководство при организации центральной и местной власти столкнулось с тем, что государство разрушается быстрее, чем на его обломках создаются какие-то формы новой социальной самоорганизации. Оказалось, что сами эти «новые» формы даже возникнув, представляют собой не элементы «государства-коммуны», не шаг вперед в социальной самоорганизации по сравнению с уже разрушенным государством, а первичные, наиболее простейшие формы человеческого общежития.

Это, в свою очередь, приводит к тому, что формирование новой государственной системы проходит как бы все предшествующие стадии появления и развития государства, начиная от простейших форм власти, где вооруженный отряд и власть выступают как ее синонимы. Поэтому главными органами центрального управления Советской России на первом этапе выступали синтетические органы управления, соединявшие в себе большинство его функций и прежде всего военную силу с силой власти. Первым таким органом был ПВРК, а затем его сменяет НКВД.

Постепенно строение органов наркомата внутренних дел на местах все более усложнялось и к 1920 году представляло собой достаточно сложную и разветвленную систему местного управления и контроля с полномочиями,

---

<sup>59</sup> См.: Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986. С. 135.

значительно большими, чем простая охрана общественного порядка и запись актов гражданского состояния.

Складывание центральных органов управления судом и прокуратурой заняло достаточно длительный период и проходило непросто, поскольку в этой сфере может быть наиболее быстро и ярко проявились расхождения между идеалами революции и практикой их воплощения<sup>60</sup>.

Старые суды еще даже пробовали бороться, опираясь в этой борьбе на старое «право». Но для того, чтобы в «необычных» условиях революции сработало «обычное» право необходима была как минимум вооруженная сила, а ее то как раз у судов и не было.

В ноябре 1917 г. Петроградская городская дума приняла решение о «ликвидации» новых советских судов. Но сил у Думы уже не было не только для ликвидации судов, но даже для продолжения собственной деятельности.

В конце ноября 1917 г. были закрыты Сенат, Главный военный суд, Петроградский коммерческий суд. В этих учреждениях саботаж проявился в особой форме - в стремлении продолжать работу вопреки декрету.

В качестве центрального органа судебного управления по декрету II Всероссийского съезда Советов был создан Наркомат юстиции. Его задача заключалась прежде всего в организации местных органов судебного управления, в создании самой системы судебных учреждений и руководстве ими. Но одной из главных его задач была разработка норм советского социалистического права, кодификация законов, их толкование и опубликование. Возглавил наркомат известный революционер и юрист Д.И.Курский.

В первые же дни на месте старых судов начинают возникать новые советские суды. Тогда они назывались по разному: революционный народный суд, суд общественной совести, ревтрибунал и т. п.

---

<sup>60</sup> По проблемам становления советской судебной системы см., например, монографии: Портнов В.П., Славин М.М. Становление правосудия Советской России (1917-1922 гг.). М., 1990; Деев Н.Н., Четвернин В.А. Советское государство и перестройка: проблемы теории. М., 1990.

Одной из лучших, на наш взгляд, работ последнего времени, посвященной одному из аспектов становления советской судебной системы российской адвокатуры, рассмотренному в более широком контексте правовой революции, является монография Хаски Ю. Российские адвокаты и советское государство: Происхождение и развитие советской адвокатуры: 1917-1939. М., 1993.

В законодательном порядке создание новых советских судов было закреплено декретом о суде № 1 в ноябре 1917 г., который установил 2 вида судов: народные суды и ревтрибуналы. Народные суды создавались как общегражданские суды, а ревтрибуналы - для рассмотрения наиболее важных дел, главным образом о контрреволюционных преступлениях. Были закреплены и основные принципы советского суда: участие в суде народных заседателей, выборность судей и заседателей, судопроизводство на языке местного населения, гласность процесса, право обвиняемого на защиту, независимость судей и их подчинение только закону.

Создание народных судов сначала отставало от образования ревтрибуналов. На местах предпочитали создавать именно ревтрибуналы, поэтому они первое время занимались (до образования народного суда) не только делами о контрреволюционных преступлениях, но и общегражданскими.

Декрет о суде № 2 в феврале 1918 г. расширил систему судебных учреждений, учредив окружные суды, члены которых избирались местными Советами. Декрет о суде № 3 в июле 1918 г. уточнил компетенцию разных звеньев судебной системы. В качестве кассационной инстанции для дел, судей.

Наряду с местными судами вскоре были созданы и центральные судебные органы. В мае 1918 г. образован Ревтрибунал при ВЦИК для рассмотрения важнейших дел, изымаемых из подсудности местных трибуналов. Он состоял из следственной комиссии, коллегии обвинителей коллегии защитников, кассационного отдела.

В октябре 1918 г. при Реввоенсовете Республики был создан Военно-революционный трибунал, объединивший деятельность трибуналов в Красной Армии (фронтовых, армейских). Одновременно он являлся судом первой инстанции по делам особой важности.

В 1920 г. при Наркомате путей сообщения был учрежден Главный революционный железнодорожный трибунал, который объединял деятельность трибуналов на транспорте (при железнодорожных управлениях, круп-

ных железнодорожных узлах).

Декретом о суде № 1 была упразднена старая прокуратура. К началу 1918 г. относятся попытки создать прокурорский надзор: коллегия наркомата постановила специального прокурорского органа не создавать, а предложила ревтрибуналам организовать «камеры обвинения» при них.

Военные и транспортные трибуналы в первые годы составляли отдельные системы и не были связаны с Наркоматом юстиции. Первый шаг к объединению деятельности всех центральных трибуналов в единый был сделан в 1920 г.: вместо кассационного отдела В ЦИК учреждается Кассационный трибунал, состоящий из представителей всех центральных трибуналов и Наркомюста и являющихся органом высшего судебного контроля.

Деятельность органов юстиции и суда в изучаемый период несколько ограничивалась деятельностью других советских органов, в частности ВЧК. Эта система была изменена в первой половине 20-х годов, когда была проведена крупная судебная реформа.

Надо отметить, что в целом период октября 1917 - 1920 гг. характеризовался господством прежде всего чрезвычайных судебных органов - разнообразных революционных трибуналов. Это было связано с отсутствием кодифицированного советского права, неквалифицированностью состава суда, что и порождало в совокупности наиболее простую и доступную процедуру процесса суда - революционный трибунал.

Одним из важнейших звеньев государственной власти являются вооруженные силы и органы их управления.

Складывание новых центральных органов управления вооруженными силами проходило одновременно с реорганизацией всех вооруженных сил России. Уже 2-3 (15-16) ноября был образован Совет военных комиссаров - первая коллегия будущего Наркомата по военным делам - в составе Н. В. Крыленко, Н. И. Подвойского и других.

С 10 (23) ноября Совет начал постепенно брать в свои руки управление работой бывшего Военного министерства. Были ликвидированы органы



военного управления прежнего правительства: Ставка, управления военных округов и воинских начальников на местах. В середине ноября 1917 года приказом № 15 за подписью Н.И.Подвойского было расформировано Политическое управление в вооруженных силах, проводившее политическую линию партий эсеров и меньшевиков<sup>61</sup>. К концу декабря 1917 г. завершился в основном процесс становления Наркомата по военным делам, хотя полностью овладеть управлением всеми отделами и звеньями Военного министерства и его учреждениями новому наркомату не удалось вплоть до января 1918 года. Так, например, «Военный кабинет министра-председателя и Верховного главнокомандующего» просуществовал до 20 января 1918 года<sup>62</sup>.

Функции наркомата заключались в основном в демобилизации старой армии и формировании Рабоче-Крестьянской Красной Армии. Формированием новой армии занималась Всероссийская коллегия при наркомате. Надо отметить, что созданию новой армии до января 1918 года новое правительство не уделяло особого внимания. Это было связано с тем, что тогда СНК исходил главным образом из нескольких обстоятельств: необходимости реагировать прежде всего на сиюминутные текущие события; своей цели расшатывания, а затем и полной демобилизации старой армии; из теоретических постулатов о всеобщем вооружении народа как замене регулярной армии; из неокончательной решенности вопроса о власти в стране.

Такая политическая обстановка и теоретические представления вылились в действия направленные на скорейшее разрушение старой армии, что должно было лишить антиправительственные силы возможной вооруженной опоры; в сохранение и поддержание относительно небольших боеспособных отрядов для вооруженного удержания, столицы и власти в своих руках<sup>63</sup>.

С целью развития «демократизации» армии «снизу» Наркомвоен 8 но-

---

<sup>61</sup> См.: Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства: 1917-1918. М., 1987. С. 216.

<sup>62</sup> См. Там же. С. 216-217.

<sup>63</sup> Чем менее боеспособной становится армия в периоды политических революций, тем все большее значение приобретают специальные, относительно небольшие вооруженные отряды (спецназ, как их сегодня называют). Тогда таким «спецназом» стали так называемые «латышские стрелки» с одной стороны и чехословацкий корпус, с другой стороны.

ября 1917 года опубликовал проект декларации «К солдатам революционной армии». Второй проект этой декларации был опубликован 23 ноября 1917 года. А 5 декабря уже ВРК при Ставке принял и опубликовал проект положения о демократизации армии. Главным содержанием всех этих документов было изменение взаимоотношений солдат и офицеров, подразделений и частей, и их командования, то есть отмена формальных процедур воинского управления и подчинения (отдание чести, титулование, знаки отличия), а также окончательно разрушалась система воинского единоначалия и профессионального управления (созданием на всех уровнях фронтов и армий ВРК и различных комитетов, а также солдатского самоуправления и выборности офицерских должностей)<sup>64</sup>.

14 ноября приказом Наркомвоена прекращалось производство в офицеры и закрывались все юнкерские училища и школы прапорщиков<sup>65</sup>. В середине же ноября в армии началась кампания по выборам нового командного состава.

Все эти мероприятия вошли в принятые и опубликованные 16 декабря декреты СНК, упразднившие все воинские чины и звания, ордена и другие знаки отличия и распустившие офицерские организации. Декреты определяли подчинение армии СНК и устанавливали солдатские комитеты и Советы как органы управления частями и соединениями<sup>66</sup>.

Деятельность нового правительства и военного наркомата по «демократизации», ведущей войну армии дали свои плоды уже к ноябрю - декабрю 1917 года, когда приняты были решения о демобилизации почти уже неуправляемой «революционной» армии. На наш взгляд, общая логика реорганизации армии в конце 1917 года свидетельствует о том, что руководство страны в своих действиях в этот период совершенно не интересовалось и как бы не учитывало вообще наличие германского фронта и поведение немецко-

---

<sup>64</sup> Проблеме демократизации армии посвящена специальная работа Цвырова Л.Г. Политические партии на Западном фронте: борьба за демократизацию армии и выбор путей общественного развития (март 1917 - февраль 1918 гг.). Автореф. дис. к.и.н. Минск, 1993.

<sup>65</sup> См.: СУ. 1917. N 3. Ст. 36.

<sup>66</sup> См.: Декреты Советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 243-244.

го руководства и армии в случае демобилизации русской армии. Поэтому даже Ставка и ВРК при ней 30 ноября 1917 года в своих указаниях на места интересовались сохранением управляемости армии лишь как гарантии успешной ее демобилизации, а не как важного элемента боеспособности<sup>67</sup>.

Управление армией через выборные органы сохраняло только элементы организации, а не боеспособности, позволяло лишь более или менее управляемо перемещать войска, например, при их демобилизации, но не управлять боевыми действиями.

В целом же, на наш взгляд, проблема слома старой армии, ее демобилизации, состояние фронтов, отношения с Германией и Антантой - все это еще требует последовательного, всестороннего и непредвзятого изучения. Складывается впечатление, что у руководителей страны были, видимо, веские основания для демобилизации армии при любых условиях. Но эта проблема, конечно, также требует своего отдельного исследования, ведь не случайно в историографии вплоть до начала Брестских переговоров германский фронт отсутствует как исторический событийный факт<sup>68</sup>.

1918 год ознаменовался резким ухудшением военно-политического положения нового правительства как на международной арене, так и внутри страны и даже в столице. Это заставило СНК приложить серьезные практические усилия для создания новой армии и пересмотреть многое из своих взглядов на вооруженные силы победоносной революции.

В начале марта 1918 года был учрежден Высший военный совет для руководства всеми боевыми операциями. Он собрал разрозненные воинские части, учел их, свел в отрядные организации, расположил в определенном порядке по демаркационной линии, создав так называемую «завесу»: пограничную зону, охраняемую войсками.

---

<sup>67</sup> См., например, документ Ставки в монографии: Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства: 1917-1918. М., 1987. С. 224.

<sup>68</sup> В советской историографии сложилась, как нам представляется, противоречивая оценка содержания военной политики нового правительства в период после октября 1917 года и до момента создания новых вооруженных сил. В этой связи, нам кажется недостаточно убедительным мнение Е.Н.Городецкого о том, что СНК стремился сохранить боеспособность старой армии. См.: Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства: 1917-1918. М., 1987. С. 226.

В марте 1918 г. Высший военный совет принял положение о военных комиссарах, по которому управление войсками должно было осуществляться военными советами в составе военного руководителя и 2 политкомиссаров. 6 апреля 1918 г, было опубликовано Положение о военных комиссарах, членах военных советов, где определялась их роль, место и положение в армии В августе 1918 г. все вооруженные силы, в чьем бы ведении они ни находились,

передавались в ведение Наркомата по военным делам. В составе наркомата были созданы специальные подразделения - Высшая военная инспекция (для инспектирования Красной Армии), Всероссийский главный штаб (для организации и формирования Красной Армии), Центральное управление снабжения, Оперативный отдел и другие.

Началось формирование национальных частей и подразделений. Такие части создавались, как правило, на базе красногвардейских отрядов. Так были созданы мусульманская Красная Армия в Поволжье, национальные части на Северном Кавказе, армия «червонного казачества» на Украине и т. п. В состав Красной Армии начинают входить и интернациональные части, состоявшие из бывших военнопленных. Для формирования их большое значение имел Всероссийский съезд бывших военнопленных, проходивший в Москве в апреле 1918г.

Для построения регулярной армии необходимо было определиться с принципами организации армии и прежде всего перейти от добровольчества к всеобщей воинской обязанности, привлечь в армию крестьян, реорганизовать аппарат военного управления. К тому же с осени 1918 г. военная обстановка в стране резко усложнилась. В этих условиях с целью теснее связать тыловые учреждения с действующей армией, поставить во главе всех военных учреждений и вооруженных сил единый орган управления и был создан 2 сентября 1918 г. - Революционный военный совет Республики (РВСР). В

связи с этим Высший военный совет и его штаб упразднились<sup>69</sup>.

В ведении РВСР действовали следующие органы управления вооруженными силами: Высшая военная инспекция, Военно-законодательный совет, Морской отдел, Морской -генеральный штаб. Теперь все военные учреждения подчинялись только РВСР. Ему поручалось проведение в жизнь директив ЦК партии, ВЦИК и СНК по военным вопросам, руководство вооруженными силами, строительством армии и флота и их боевыми действиями, разработка оперативных заданий по обороне страны.

Была учреждена должность Главнокомандующего всеми вооруженными силами республики; он назначался СНК и обладал всей полнотой власти в военных вопросах. Через Главнокомандующего и его рабочий орган - Полевой штаб РВСР осуществлял руководство действующей армией. Все общие и тыловые вопросы, касающиеся обороны страны, создания новых формирований, дислокации и боевой подготовки войск РВСР решал через Всероссийский главный штаб<sup>70</sup>.

К марту 1919 г. Красная Армия насчитывала уже более 1,5 млн. человек. Все вооруженные силы были сведены в армии и фронты, во главе которых созданы реввоенсоветы. Они состояли из командующего фронтом или военного специалиста, двух политкомиссаров. Назначались они Реввоенсоветом Республики<sup>71</sup>.

Были разработаны и утверждены первые уставы (внутренней службы, полевой, дисциплинарный). В ноябре 1918 г. вводится форменная одежда, а в январе 1919 г. устанавливаются знаки различия для командного состава. Это был один из важных шагов к превращению Красной Армии в регулярную армию в полном смысле этого слова.

В ходе гражданской войны произошло объединение всех вооруженных сил существовавших тогда советских республик. В июне 1919 г. военный

---

<sup>69</sup> См.: Декреты Советской власти. Т. 2. С. 63.

<sup>70</sup> См.: Там же. Т. 3. С. 372.

<sup>71</sup> См.: Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 - декабрь 1991 г. М., 1995. С. 90.

союз республик был оформлен их соглашением: были объединены военное командование и военная организация<sup>72</sup>.

Как в армии, так и на флоте сразу после Октябрьской революции власть взяли в свои руки выборные революционные органы - центральные комитеты морей, флотов, флотилий, судовые комитеты, комитеты портов и береговых частей. Особенно крупная роль в революции принадлежала Центробалту, председателем которого был П. Дыбенко, ставший затем первым наркомом по военно-морским делам.

Первым органом управления флотом был Военно-морской ревком (ВМРК) под председательством И. И. Вахрамеева. ВМРК взял на себя руководство старым морским ведомством - без его одобрения распоряжения Морского министерства были не действительны. Во все флоты, флотилии, центральные управления ВМРК направил комиссаров, подчинявшихся Верховной морской коллегии. Коллегия была образована из моряков-делегатов II Всероссийского съезда Советов и членов ВМРК и осуществляла повседневное руководство Морским министерством. При коллегии были развернуты: Штаб, Политотдел, Верховная морская следственная комиссия, Управление Всероссийскими военными портами и другие подразделения. В январе 1918 г. Верховная морская коллегия стала именоваться Коллегией наркомата по военным делам, а в феврале 1918 г. была преобразована в Наркомат по морским делам. 22 февраля 1918 года реорганизованное Морское министерство приняло название Наркомата по морским делам<sup>73</sup>.

Местные учреждения обороны страны. Формирование Красной Армии и управление ею сначала были возложены на военные отделы исполкомов Советов. С апреля 1918 г. в построении местных органов был введен принцип полной централизации: повсеместно были созданы военные комиссариаты, волостные военкоматы подчинялись уездному, уездные - губернскому, губернские - окружному военкомату. Военкоматы волостные, уездные и гу-

---

<sup>72</sup> См.: СУ РСФСР. 1919. N 21. Ст. 264.

<sup>73</sup> См.: Систематический сборник постановлений, изданных по Наркомату по морским делам с 25 октября 1917 г. по 31 декабря 1918 г. М., 1919. С. 11.

бернские действовали на правах отделов исполкомов, окружные подчинялись непосредственно Наркомату по военным делам .

Такая система управления и строение вооруженных сил Советской России сохранялись затем вплоть до военной реформы середины 20-х гг.

Уже в первый период революции, в период коалиционного большевистско- левоэсеровского правительства был создан специальный орган политического контроля и насилия - Всероссийская Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и саботажем (ВЧК)<sup>74</sup>.

Основным поводом для ее создания послужила забастовка осенью 1917 года большинства государственных служащих столицы.

Именно старый государственный аппарат оказал последовательное сопротивление новому Временному правительству - Совету Народных Комиссаров. И специально для борьбы с этим сопротивлением государственного аппарата - саботажем и был создан специальный орган, наделенный чрезвычайными полномочиями. 6 декабря 1917 г. на заседании СНК слушался вопрос «о возможности забастовки служащих в правительственных учреждениях во всероссийском масштабе». СНК постановил: «... поручить т. Дзержинскому составить особую комиссию для выяснения способов подавления злостного саботажа...»<sup>75</sup>.

На ВЧК были возложены задачи преследования и ликвидации всех контрреволюционных заговоров и выступлений, предание суду Ревтрибунала саботажников и контрреволюционеров, выработка мер борьбы с ними. ВЧК была наделена большими правами к полномочиями. В качестве карательных мер ВЧК предлагалось применять конфискацию имущества, лишение карточек, опубликование списков врагов народа и т.п.

Первоначально на ВЧК возлагался лишь розыск и предупреждение преступлений. Ведение следствия и постановка дела на суд поручались следственной комиссии Ревтрибунала. Но с обострением ситуации в стране в

---

<sup>74</sup> Из истории ВЧК. Сб. документов. М., 1958. С. 72.

<sup>75</sup> Из истории ВЧК. Сб. документов. М., 1958. С. 72.

феврале 1918 г. ВЧК было предоставлено право расстрела на месте преступления шпионов и диверсантов.

Местные учреждения охраны государственной безопасности и общественного порядка. С созданием в центре ВЧК на местах повсеместно создаются местные чрезвычайные комиссии. В годы гражданской войны ВЧК и ее местные органы выдвигаются на первый план. В первой половине 1918 г. уже действовали 40 губернских и 365 уездных ЧК. К 1921 году по всей России в составе ВЧК насчитывалась 31 тысяча сотрудников<sup>76</sup>.

Помимо территориальных ЧК при исполкомах Советов создаются и другие чрезвычайные комиссии - погранчека, комиссары ЧК на таможенных пропускных пунктах, фронтовые и армейские ЧК, органы ЧК на транспорте, к началу 1919 г. система органов ВЧК на местах была настолько разветвленной, если не сказать всеобъемлющей, что охватывал большинство социальных сфер. К этому времени чрезвычайные комиссии были организованы и в некоторых советских республиках. В организационном отношении аппараты ЧК строились по принципу ВЧК.

#### **1.4 Формирование органов внешних сношений.**

Осуществление советской внешней политики потребовало образования специальных государственных органов в этой области. В качестве такого центрального органа декретом II Всероссийского съезда Советов был образован Наркомат по иностранным делам Российской республики<sup>77</sup>.

Формирование органов внешних сношений проходило в условиях дипломатической изоляции, отсутствия кадров для такой своеобразной работы. Особое значение придавалось подбору кадров: аппарат НКВД был сформирован из ветеранов партии, активно участвовавших в международном рабочем движении и обладавших значительным политическим опытом. Советское правительство стремясь к установлению нормальных дипломатических отношений с зарубежными странами, назначает В.В.Воровского представи-

---

<sup>76</sup> См.: Лацис М.: Чрезвычайные комиссии по борьбе с контрреволюцией. М., 1921. С. 12.

<sup>77</sup> СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.



телем НКВД в Скандинавских странах, М.М.Литвинова - представителем РСФСР в Лондоне, Я.З.Сурица - в Дании.

В мае 1918 г. был издан декрет об упразднении всех рангов дипломатических представителей (посол, посланник и т. п.) и введении ранга «полномочный представитель», в октябре 1918 г. - об учреждении консульств<sup>78</sup>. С другой стороны, многие государства, не признавая официально Советской власти, на долгое время сохраняли в России свои посольства и миссии, поручали своим представителям вступать с Советским правительством в неофициальные сношения, создавая тем самым беспрецедентное в дипломатической практике положение.

Первой и основной задачей НКВД было заключение мира. Вторая задача НКВД состояла в охране архивов бывшего Министерства иностранных дел и их использовании. Из сейфов МИД было извлечено, расшифровано и затем опубликовано свыше 100 договоров и других секретных дипломатических документов царского и Временного правительств.

Интервенция и гражданская война определили новое содержание работы НКВД и его органов. Кроме того, в образованных к этому времени других советских республиках возникают свои наркоматы по иностранным делам.

В этот период в советских республиках создавались свои внешнеполитические органы. НКВДы республик устанавливали дипломатические отношения с европейскими государствами, направляли туда своих представителей, самостоятельно заключали договоры с иностранными государствами. Так, НКВД Украины установил дипломатические сношения с Австрией, Германией, Польшей, Италией. Белоруссия имела своих представителей в Варшаве и Берлине. Был заключен договор о дружбе между Закавказскими республиками и Турцией. В составе центрального аппарата ЖИД РСФСР были созданы 2 территориальных отдела: востока и запада и такие оперативные отделы, как отдел виз, денежных ссуд (он оказывал помощь желаю-

---

<sup>78</sup> См.: СУ РСФСР. 1918. №78. Ст. 823.

шим вернуться на родину), печати, дипломатических курьеров. Наркомат учредил своих уполномоченных в Петрограде и Ташкенте, затем в Архангельске.

### **1.5 Органы управления народным хозяйством**

Декрет II Всероссийского съезда Советов о создании Советского правительства предусматривал также образование ряда экономических наркоматов для руководства отдельными отраслями народного хозяйства, в том числе Наркомата торговли и промышленности<sup>79</sup>.

Однако в первое время многообразные экономические задачи вызвали необходимость создания единого общеэкономического центра, на который возлагалась бы организация всего народного хозяйства, разработка общих норм и планов развития экономики, согласование и объединение деятельности местных и центральных экономических учреждений. Таким органом стал ВСНХ.

Осуществление преобразований в народном хозяйстве требовало разграничения отраслей управления, что вызвало создание, помимо единого общеэкономического центра, целой системы отраслевых ведомств по руководству сельским хозяйством, транспортом, финансами, торговлей и т.п. Положение, сфера деятельности и роль каждого из этих ведомств были разными: одни действовали в пределах Российской Федерации, деятельность других носила характер общегосударственных, федеральных органов была гибкой, подвижной; она оперативно перестраивалась под влиянием вновь возникающих обстоятельств и конъюнктуры, складывающейся в народном хозяйстве.

В качестве единого общеэкономического центра по декрету ВЦИК 1 (14) декабря 1917 г. был создан Высший Совет Народного Хозяйства (ВСНХ) при СНК и его местные органы - советы народного хозяйства<sup>80</sup>. Подготовка к его созданию началась еще в ноябре 1917 г., а 1 декабря после

---

<sup>79</sup> СУ. РСФСР. 1917. № 5. Ст. 83.

<sup>80</sup> О работе ВСНХ см.: Дробижев В.З. Главный штаб социалистической промышленности очерк истории ВСНХ: 1917-1932 гг. М., 1966.

трехкратного обсуждения проекта Положения о ВСНХ ВЦИК утвердил его. В основе проекта лежал двуединый принцип: централизация управления народным хозяйством по отраслям и участие трудящихся в управлении через фабзавкомы.

В первое время для ВСНХ была характерна чрезвычайная широта функций и полномочий. На ВСНХ была возложена организация всего народного хозяйства и финансов, разработка общих норм регулирования экономической жизни страны, объединение и согласование деятельности местных СНХ и всех экономических наркоматов. ВСНХ вначале принимал активное участие в регулировании и организации капитального строительства, транспорта, торговли, финансов, относительно меньшее место в его деятельности занимали вопросы сельского хозяйства.

Со второй половины 1918 г. в связи с начавшейся национализацией всей крупной промышленности и после создания Совета рабочей и крестьянской обороны ВСНХ фактически и юридически стал органом руководства только промышленностью, капитальным строительством и автомобильным транспортом. Он был освобожден от планирования и регулирования народного хозяйства вообще. Постепенно ВСНХ из общеэкономического органа превращается в промышленный наркомат. При этом часть своих прежних функций он передает другим ведомствам. Так, согласование всех отраслей и общее управление ими отошли к созданному в конце ноября 1918 г. Совету рабочей и крестьянской обороны. А с образованием СССР эта функция оставалась за СТО СССР и республиканскими ЭКОСО.

По внутреннему построению ВСНХ делился на отделы отраслевые (металла, химический и т.п.), функциональные (снабжения, производственный и т. п.) и общие обслуживающие (статистики, иногородний и т.п.). Эти отделы, в свою очередь, состояли из подразделов и секций. Руководящими органами ВСНХ являлись Пленум, Бюро и Президиум. Пленум состоял из представителей ВЦИК, хозяйственных наркоматов, профсоюзов, местных совнархозов; он собирался периодически, давал задания Президиуму. Бюро

ведало в основном координацией текущей работы отделов и секций ВСНХ и выполнением заданий, требующих немедленного разрешения. Президиум руководил повседневной работой ВСНХ и практически играл решающую роль в структуре ВСНХ<sup>81</sup>.

С момента принятия декрета о национализации (28 июня 1918 г.) все предприятия считались перешедшими в собственность государства, но находились в безвозмездном арендном пользовании прежних владельцев впредь до особого распоряжения в каждом отдельном случае. К июню 1918 г. были национализированы 1535 предприятий. Военная обстановка требовала ускорения темпов национализации. Проведенная в начале национализация только крупной промышленности была доведена до конца: национализированы были не только крупные, но и средние и даже мелкие предприятия, в связи с чем на ВСНХ легла сложная задача по руководству этими предприятиями.

Для выполнения этой задачи аппарат ВСНХ начинает перестраиваться: помимо производственных отделов создается широкая сеть главков и центров, которые и управляют предприятиями. В годы гражданской войны все управление производством, распределение сырья и готовой продукции было строго централизовано в главках.

Главки и центры становятся полновластными органами по управлению национализированными предприятиями. Сначала их было не много, а к концу гражданской войны их насчитывалось уже 52, а вместе с производственными отделами ВСНХ их было больше 70<sup>82</sup>.

Главки и центры создавались двух видов: отраслевые (Главнефть, Главметалл, Центромедь и т. п.) и по видам продукции (Главгвоздь, Главспичка и т. п.). Сначала они находились в непосредственном ведении производственных отделов ВСНХ, впоследствии производственные отделы начинают ликвидироваться, а главки прямо подчиняются ВСНХ, его Президиуму. Сами главки строились по типу ВСНХ: руководящим органом главка

---

<sup>81</sup> О многогранной деятельности Президиума ВСНХ и ее содержании свидетельствуют опубликованные протоколы его заседаний: Протоколы Президиума ВСНХ, 1919 год. Сборник документов. М., 1993.

<sup>82</sup> См.: Народное хозяйство. 1920. № 7-8. С. 44.

были Пленум и Президиум, рабочим аппаратом главка были отделы и секции.

До 1920 г. в ВСНХ еще имелись непромышленные главки, например Главное управление водного транспорта (Главвод), но и оно в 1920 г. передается в Наркомат путей сообщения. С 1920 г. ВСНХ окончательно формируется только как промышленный наркомат.

Для управления промышленностью в годы гражданской войны была характерна крайняя централизация. Главки и центры руководили не только крупными, но и мелкими предприятиями, а совнархозы на местах уже управляли самыми мелкими предприятиями кустарного типа, продукция которых имела чисто местное значение. Эти предприятия на местах работали по нарядам Главкустпрома ВСНХ. Такая система управления получила название «главкизма» и была мерой вынужденной, так как возникла в годы разрухи, крайнего недостатка сырья под угрозой полной остановки промышленного производства. Сохранить эту промышленность, рационально распределить экономические ресурсы можно было только при крайней централизации управления, что и достигалось главкистской системой. Самостоятельность предприятий в ту пору была крайне ограничена.

Однако эта система, оправдавшая себя в условиях гражданской войны, имела серьезные недостатки. Главный из них состоял в том, что сковывалась инициатива местных органов Советской власти, которые по существу были отстранены от руководства промышленностью. Поэтому как только наступила короткая передышка, стала целесообразной некоторая децентрализация управления, которая и была проведена в течение 1920 г.

### **1.6 Особенности советской местной системы управления.**

Складывание местных органов советской власти самостоятельная и можно даже сказать - грандиозная по своему масштабу и значению историческая проблема. Это складывание проходит, как нам представляется, в хронологических рамках изучаемого периода несколько относительно самостоятельных этапов. В рамках нашей работы эта проблема будет решена в наибо-

лее общем виде, то есть будут выделены основные качественные этапы этого процесса и их историческое содержание. Поскольку сама эта проблема в нашем исследовании носит подчиненный характер и решается в тех рамках, которые предоставляют специальные исторические работы по этим проблемам.

Складывание местных органов советской власти является важным аспектом изучения проблемы становления политической и государственной системы Советской России. В тоже время это самостоятельная историческая проблема, которая, в свою очередь, может рассматриваться как совокупность большого количества достаточно сложных исследовательских проблем. Поэтому в историографии некоторые ее аспекты изучены достаточно подробно, некоторые только обозначены или сформулированы, то есть в целом, как и большинство научных проблем в истории она представляет собой «плотно» различной степени прорисовки, части которого выполнены в различных стилях и школах. Но в целом это, конечно, дает нам некоторый целостный, хотя и противоречивый образ изучаемой реальности<sup>83</sup>.

Результатом территориально-государственного и военно-политического распада политической системы России стала гражданская война. С той и другой стороны линии фронта действовали «параллельные» вертикали государственного управления. Больше того, если бы не сохранились жизнеспособные и функционирующие органы власти на территориях боровшихся с правительством Советской России, сама эта борьба в форме боевых операций фронтов была бы невозможна. Речь бы тогда шла только о партизанской борьбе, рейдах отдельных отрядов, крестьянских бунтах, отдельных восстаниях, заговорах и тому подобных локальных формах борьбы (что и имело место в конце гражданской войны на ряде территорий контролируемых СНК). но никак не о ведении боевых действий регулярными арми-

---

<sup>83</sup> См.: Агалаков В.Т. Советы Сибири: 1917-1918 гг. Новосибирск, 1978; Герасименко Г.А. Низовые крестьянские организации в 1917 - первой половине 1918 гг. Саратов, 1974; Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства: 1917-1920. М., 1957; Пименов Р.И. Россия без центральной власти (1917-1921). СПб.; Сыктывкар, 1998, и др.

ями.

В первой половине 1918 года на территории Советской России правительство стало создавать новые административные единицы регионального управления - областные объединения-области, включавшие в себя несколько губерний. Их создание стало следствием недостаточности сил и невозможности определяющего влияния нового политического режима на местах и должно было стать началом создания региональной правительственной вертикали. Создание областных объединений, на наш взгляд, преследовало достижение целого ряда социально-политических целей:

- выделение наиболее политически лояльных и контролируемых регионов и превращение их в административные и политические центры регионального управления, форпосты «большевистской» и левозсеровской советизации регионов;

- борьба с «триумфальным шествием» образования губернских и волостных республик;

- борьба с неправительственными социалистическими губернскими Советами, использование проверенной еще до Октября практики создания областной административной большевистской надстройки при преобладании в Советах, начиная с губернского уровня представителей других социалистических партий.

Было несколько областных объединений Советов: Уральское, Поволжское, Западная область (Минск), Донецко-Криворожское, Юго-Западное, Северо-Западное, Московское и др.<sup>84</sup> Первоначально планировалось, что они станут субъектами новой федерации. Но реально осуществить это административно-территориальное преобразование России не удалось.

Формирование системы советской власти на местах имеет свою внутреннюю логику развития, в соответствии с которой можно выделить несколько этапов ее развития. На первом этапе происходил процесс образова-

---

<sup>84</sup> Подробнее см.: Серебрякова З.Л. Областные объединения Советов России. Март 1917 - декабрь 1918 г. М., 1977. С.5.

ния новых местных советских органов власти, а также ликвидация, подчинение и включение старых органов местного управления.

Во-первых, это касалось исполнительной власти - комиссаров Временного правительства. В различных регионах процесс отстранения комиссаров от власти происходил по-разному. В одних местах комиссары добровольно сложили с себя обязанности, в других комиссары Временного правительства были убиты, а в большинстве случаев представители свергнутой власти были арестованы местными советами и ревкомрами и прекратили осуществление своих властных функций только к январю 1918 г.<sup>85</sup>

Процесс образования местных Советов до сегодняшнего дня полностью представить мы не можем. Исследование всех многообразных, противоречивых аспектов этого процесса - дело будущих исторических исследований. Но и сегодня, имеющиеся материалы позволяют нам увидеть всю неоднозначность и непрямолинейность формирования местной советской власти.

Уже в декабре 1917 г. НКВД издает Обращение ко всем Советам «Об организации местного самоуправления», в котором обязывает местные органы власти немедленно приступить к перестройке административно-территориального деления. В январе 1918 г. СНК издает постановление, которое предоставляло местным Советам право внесения изменений в административно-территориальное деление.

Как мы уже отмечали, еще до октября 1917 года в 29 губерниях европейской части страны уже существовало около восьмисот волостных Советов, что составляло примерно всех 11% волостей<sup>86</sup>.

Часто исследователи в качестве «новых» и «старых» органов местной власти характеризовали их партийный состав. Поэтому действовавшие на Урале большевистские волостные земства<sup>87</sup> характеризовались ими как про-

---

<sup>85</sup> См. более подробно: Сагалаков Э.А. Институт комиссаров Временного правительства. Автореф. ... к. и. н. М., 1997.

<sup>86</sup> Моисеева О.Н. Советы крестьянских депутатов в 1917 году. М., 1967. С. 173.

<sup>87</sup> См.: Борьба за Советскую власть на Южном Урале: Сб. док. Челябинск, 1957. С. 134-136.



грессивные, народные, а эсеровские и меньшевистские земства, составлявшие подавляющее большинство оценивались как «антинародные», «правоэсеровские», что само по себе являлось для них знаком «порчи»<sup>88</sup>.

В 25 губерниях Европейской части РСФСР до марта 1918 г. сохранилось более 700 волостных управ из 2838, по которым есть сведения, до апреля - не менее 200. В 1207 волостях 14 губерний центра страны, по которым есть анкетные сведения, земства сдали дела Советам добровольно и лишь в 14 оказали сопротивление<sup>89</sup>.

В.П.Семьянинов в своем исследовании формирования местной власти дал такую оценку количественных соотношений образования Советов из земств: «примерно в 1/3 случаев менялась вывеска у откровенно контрреволюционных земств и в 2/3 - состав земских собраний переизбирался населением в Совет»<sup>90</sup>.

Влияние на установление Советской власти в деревне оказали прежде всего губернские и уездные съезды Советов, принявшие новую власть. В абсолютном большинстве губерний и уездов массовое создание волостных и сельских Советов развертывалось одновременно с возвращением крестьянских депутатов с таких съездов<sup>91</sup>. Большую роль в установлении Советской власти в деревне, особенно в более развитых промышленных губерниях Центра, играли посланцы города. В Ярославской губернии в 119 волостях из 166 Советы были организованы при активном участии представителей городского Совета<sup>92</sup>.

Провозглашение Советской власти местными крестьянскими съездами в конце 1917 - начале 1918 г. и их призывы к организации Советов в воло-

---

<sup>88</sup> См., например, такие оценки в работе: Семьянинов В.П. Советы в деревне в первый год пролетарской диктатуры. Дис. ...докт. ист. наук. М., 1988. С. 50.

<sup>89</sup> Макарова С.Л. Опросные листы Мособлисполкома и Наркомзема как источник по истории советского строительства на местах (ноябрь 1917 - июнь 1918 г.) // Источниковедение истории советского общества. Вып. III. М., 1978. С. 193.

<sup>90</sup> Семьянинов В.П. Советы в деревне в первый год пролетарской диктатуры. Дис. ...докт. ист. наук. М., 1988. С. 57.

<sup>91</sup> Там же. С. 64.

<sup>92</sup> Андрианов В.И., Альтшулер Б.Ф., Волков П.М. Союз рабочих и крестьян в первые годы Советской власти. Ярославль, 1958. С. 12.

стях и селах совпало по времени с массовой демобилизацией солдат. Революционно настроенные фронтовики практически во всех волостях становились организующим ядром бедноты в деле создания Советов. Об этом говорится в многочисленных воспоминаниях крестьян, советских работников, сборниках документов, исследованиях историков<sup>93</sup>.

В 1986 году была защищена диссертация В.С.Старикова, которая показала как массовое возвращение солдат повлияло на социально-политическую обстановку в деревне. Только в Среднем Поволжье демобилизованные солдаты преобладали среди делегатов не менее 12 крестьянских съездов<sup>94</sup>.

Первая мировая и гражданская война стали для российской деревни, а, следовательно, и для всей России, социальной катастрофой. Политические перевороты в столице, массовые мобилизации, крах германского фронта и проведение большевиками демобилизации как полной дестабилизации армии не могли не оказать существенного влияния на социально-политическое положение в стране. В деревню вернулись не просто демобилизованные, большей частью вооруженные, солдаты, а отряды «социального хаоса», которые потеряли во время войны старые морально-нравственные и социальные ориентиры в жизни. После этого вся Россия стала напоминать отступающий и разгромленный фронт. Война сломила морально-психологическую общность деревни, «круговую поруку» отношений с внешним миром. Фронтовики и «окопавшиеся» стали массовым социальным явлением, основой разделения «мира» на «мы» и «они». Ни одна политическая партия не уменьшила эту трещину социального раскола. Наоборот, все надеялись только на углубление социальной пропасти в деревне и на вооружение «своих». Гражданская война и начаться, и идти могла только до тех пор, пока в ней участвовала русская деревня, то есть большинство населения стра-

---

<sup>93</sup> См.: Борьба за власть Советов в Симбирской губернии: Сб. восп. Ульяновск: Ульяновская правда, 1957. С. 157, 260; За власть Советов: Воспоминания. Калинин, Кн. изд., 1957. С. 186; Октябрь в Костроме: Воспоминания. Кострома: Кн. изд., 1957. С.190; Беднота. 1918. 12 мая; Ионенко И.М. Солдаты тыловых гарнизонов в борьбе за власть Советов. Казань, 1976; и др.

<sup>94</sup> См.: Стариков В.С. Роль демобилизованных революционных солдат в укреплении и развитии Советской власти в деревне. Ноябрь 1917 - лето 1918 г. (На материалах Среднего Поволжья). Автореф. дис.... к.и.н. Л., 1986. С. 13.

ны.

В период гражданской войны на местах стали создаваться временные чрезвычайные органы власти - военревкомы, ревкомы, комбеды.

11 июня 1918 г. ВЦИК принял декрет «Об организации деревенской бедноты и снабжении ее хлебом, предметами первой необходимости и сельскохозяйственным инвентарем». Он определил организационные формы комитетов бедноты (сельских и волостных) и предлагал губернским и уездным Советам принять активное участие в их организации. По декрету, задачи и функции комбедов состояли в распределении хлеба, предметов первой необходимости и сельскохозяйственных орудий; оказании содействия местным продорганами в изъятии излишков хлеба у кулаков. В их состав могли входить все жители села, за исключением кулаков, богатеев, хозяев, комитеты бедноты стали революционными органами крестьянства против бывших помещиков, кулаков и купцов. Основная масса комбедов была организована в июле - сентябре 1918 года.

В исторической литературе мало что известно о конкретной деятельности низовых Советов второй половины 1918 года, их состоянии в начале 1919 года, только начато изучение проблемы взаимоотношений Советов и комбедов.

Так, В.П.Семьянинов сделал вывод на основе изучения материалов 19 архивов, охватывающих все основные регионы России о том, что ослабление местных сельских Советов произошло не в комбедовский период, а после его окончания, т. е. в 1919 году. И для этого были объективные основания. В подавляющем большинстве губерний массовой замены Советов комбедами, вопреки распространенным в исторической литературе мнениям, не происходило. Лишь в Тамбовской, Саратовской, Рязанской, Нижегородской губерниях из-за упразднения Советов в масштабе целого уезда в неоккупированной части Белоруссии роспуск Советов достигал 10 и более процентов, а в остальных не превышал 5%. В большинстве губерний вообще не было сколько-нибудь заметного упразднения волостных Советов (сельские Сове-

ты распускались чаще)<sup>95</sup>.

Деятельность комбедов началась со взятия на учет хлеба у кулаков и принудительного изъятия излишков. В ряде губерний комбеды стали низовым аппаратом Наркомата продовольствия, были тесно связаны с продотрядами. Комбеды вели борьбу со спекуляцией путем изъятия излишков хлеба и мерами репрессий - наложением штрафов на спекулянтов, конфискацией продуктов и имущества спекулянтов и т. п.

В условиях военного времени в годы гражданской войны в ряде губерний, уездов, волостей и городов страны возникают чрезвычайные органы власти - революционные комитеты. Они разделялись на ревкомы освобожденных от неприятеля территорий, ревкомы прифронтовой полосы, ревкомы тыла. В большинстве случаев это были не выборные, а назначаемые органы. Их деятельность регулировалась «Положением о революционных комитетах», изданным ВЦИК и Советом Обороны 24 октября 1919 г. Задачи ревкомов состояли в укреплении тыла и обороны, содействии военным властям в оборонительных работах и заготовках продовольствия, в охране революционного порядка. В задачи ревкомов, создававшихся в освобожденных районах, входила борьба с бандитизмом и остатками белогвардейских групп, мобилизация ресурсов на нужды фронта, обеспечение армии продовольствием, восстановление предприятий, организация культурно-просветительной работы. Ревкомы прифронтовой полосы занимались главным образом военными действиями: помощь частям действующей армии, охрана революционного порядка, борьба со шпионажем и т. п. Формировались они реввоенсоветом армии при участии губисполкома и действовали вместо Советов, в редких случаях - параллельно с Советами.

Ревкомы тыла (губернские, уездные, волостные, железнодорожные и др.) создавались на территории, отстоящей от линии фронта на 50 - 100 верст. Их главной задачей было поддержание революционного порядка,

---

<sup>95</sup> См.: Семьянинов В.П. Советы в деревне в первый год пролетарской диктатуры. Дис. ...докт. ист. наук. М., 1988. С. 336.

налаживание работы транспорта, борьба с контрреволюционными выступлениями, организация помощи армии, ревкомы тыла работали наряду с местными исполкомами Советов и своего аппарата не создавали, действуя через отделы и другие органы исполкомов. Они осуществляли огромную военную, политическую и хозяйственную работу, проводили мобилизации, содействовали расквартированию воинских частей. Им было предоставлено право реквизиции имущества и материалов, необходимых для армии. Губернские ревкомы имели право смены командного состава в воинских частях. По мере укрепления местной власти ревкомы упразднялись, передавая полномочия Советам и их исполкомам.

Анализируя период с лета 1918 г. до конца 1919 г., можно прийти к выводу, что в этот период произошло коренное изменение системы управления. Горизонтально-вертикальное построение Советов, обладавших определенной автономией, сменилось вертикальной, жесткоцентрализованной системой соподчинения, в значительной мере лишенной самостоятельности как в политической, так и в хозяйственной сферах. Управление Советов, закрепленное в конституционных актах первых месяцев после Октября, превратилось в управление Советами. Гражданская война и интервенция, осуществление политики «военного коммунизма» породили и способствовали закреплению чрезвычайных форм управления. Сочетание объективных и субъективных факторов привело к необходимости в ряде случаев ставить вопрос об «оживлении» Советов всех уровней - от сельсовета до ВЦИК и его Президиума.

В Центре и на местах отношение к этим процессам не было однозначным и через тенденцию к централизации, унификации, администрированию постоянно пробивались инициативы создания нового административно-хозяйственного устройства России, т.е. окончательного слома старой государственной машины (а не овладения-ею) и организации условий для (пусть в перспективе) мирного строительства.

В апреле 1920 г. Комитет по районному описанию России утвердил

значение таких терминов административно-территориального деления России как край, область, район, которые потом и стали основой для административно-территориального деления страны<sup>96</sup>. В декабре 1920 г. VIII Всероссийский съезд Советов предложил ускорить работу по новому административно-территориальному делению на основе экономического тяготения территории. Первые схематические наброски экономического районирования были даны в плане ГОЭЛРО. Работой по районированию занимались специально созданная в 1920 г. Административная комиссия ВЦИК и Госплан РСФСР.

Таким образом, к 1920 г. сложилась в основном как концепция административно-территориального деления России, его единиц, так и само деление страны и управление ею стало получать законченные формы.

Органы отраслевого управления в центре были представлены на местах - отделами исполкомов местных Советов. Отраслевые отделы подчинялись своему исполкому и Совету и вышестоящему отраслевому наркомату или ведомству в центре. Таким образом, органы отраслевого управления, с одной стороны, были тесно связаны с Советами и тем самым составляли строгую советскую систему, и, с другой стороны, их деятельность объединялась и направлялась соответствующим отраслевым органом в центре.

Таким образом, можно подвести некоторые итоги процесса складывания центрального и местного государственного аппарата Советской России в период ноября 1917 - 1920 гг. Содержанием этого процесса были качественные изменения политической системы, проходившие в форме социально-политической катастрофы.

К моменту созыву Учредительного собрания в обществе уже произошли значительные изменения. Большинство сфер государственного управления представляли собой «руины», функционировали лишь его разрозненные элементы. Понятно, что в таких условиях СНК для сохранения власти

---

<sup>96</sup> См.: Кушнер А.Г. Генезис политико-административного устройства Советской России. Дис. ...д.и.н. М., 1991. С. 114.

требовалось совсем немного военных, политических и иных ресурсов социального управления. Политические противники в тот период не могли им противопоставить даже этого.

Разрушительное отношение к государству как сфере социального управления большевистско-левоэсеровского руководства страны объясняется, на наш взгляд, рядом теоретических и тактических причин. Исходя из своих теоретических взглядов, но прежде всего из реальной политической ситуации, правительство поставило своей задачей «дезорганизацию» старого государственного управления и «демобилизацию» старой армии, то есть слом «старого» государства, которым нельзя было или не получалось воспользоваться Совету Народных Комиссаров.

Все эти обстоятельства и привели в конце концов к тому, что к началу 1918 года, к периоду предшествующему «триумфальному шествию» Советской власти, сфера государственного управления Российской Республики представляла собой не единую систему органов власти, а разнородные по способу образования, политически разной ориентации, опирающиеся на разнообразные вооруженные формирования многообразные государственные элементы Российской империи, Российской Республики и всевозможные новые органы «самоуправления».

Специальных исследований требует трансформация различных органов власти в регионах России в более широком политическом и историческом контексте, чем Советская Россия. Необходимо выяснить какие органы власти оказались наиболее жизнеспособны и почему, какие органы власти преобладали в небольшевистских административно-государственных образованиях и т.п. проблемы. Отдельные факты и впечатления говорят о достаточной жизнеспособности, приспособляемости и встраиваемости в новую политическую систему различных местных земских учреждений, которые часто в полном составе становились так называемым техническим аппаратом Советов.

Сложнее обстояло с централизованной государственной бюрократиче-

ской системой управления Россией. Она представляла собой не только «технический» аппарат центральной власти, но и являлась носителем идейных, смысловых ресурсов государственной власти, составной частью и лицом образа жизни империи. Эта система начала разрушаться уже после Февральской революции и самостоятельно и в силу сознательных действий сторонников республик различного политического типа.

В целом, можно отметить, что уже в 1918 году советское руководство при организации центральной и местной власти столкнулось с тем, что государство разрушается быстрее, чем на его обломках создаются какие-то формы новой социальной самоорганизации. Оказалось, что сами эти «новые» формы даже возникнув, представляют собой не элементы «государства-коммуны», не шаг вперед в социальной самоорганизации по сравнению с уже разрушенным государством, а первичные, наиболее простейшие формы человеческого общежития.

Это, в свою очередь, приводит к тому, что формирование новой государственной системы проходит как бы все предшествующие стадии появления и развития государства, начиная от простейших форм власти, где вооруженный отряд и власть выступают как ее синонимы. Поэтому главными органами центрального управления Советской России на первом этапе выступали синтетические органы управления, соединявшие в себе большинство его функций и прежде всего военную силу с силой власти. Первым таким органом был ПВРК, а затем его сменяет НКВД.



## 2. СТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЫ ПРАВА 1917-1921 ГГ.

### 2.1 Исторические условия и определяющие факторы формирования и развития советского права.

Великая Октябрьская социалистическая революция установила принадлежность власти в стране рабочим и солдатам в союзе с беднейшим крестьянством при форме правления «Советская социалистическая республика» и политическом режиме диктатуры пролетариата.

Перед пролетарской революцией на первых порах встала чрезвычайно трудная задача. Старых законов она признавать не могла, а создать новые было очень непросто. «Допустим, что мы будем работать быстрее, чем французская революция, гражданский кодекс которой вышел в свет лишь через 10 лет после революции, — писал в те годы выдающийся юрист П.И.Стучка, — все-таки пройдут месяцы, пока не будут написаны новые законы. Вдобавок взаимоотношения людей в переходное время не отличаются постоянством, и говорить о закреплении на письме права переходного момента можно только со значительными оговорками»<sup>97</sup>. Весьма сложны были и общественные отношения в первые годы после октября 1917г. в России. Частная собственность на средства производства была отменена, но при этом само производство с огромным трудом перестраивалось на новый лад, сократившись до предела. В сфере же обмена попытки полной национализации проходили неудачно — параллельно существовала громадная спекулятивная система. В идеологии властвовало буржуазное «естественное» право. От его влияния народ освобождался очень медленно, причем не столько благодаря, сколько вопреки воле своей «юридической» мысли.

Тем не менее с первых дней своего существования Советская власть стала активным законодателем. В то время было принято намного больше законов, чем за многие последующие десятилетия. Только за первые два года,

---

<sup>97</sup> Цит. по: Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. - 192 с.

прошедшие после революции, было принято около 800 декретов. Среди них, безусловно, выделяются нормативные акты, закрепившие переход власти от меньшинства к большинству, принадлежность ее рабочим, солдатам и крестьянам, которые определили основы нового общественного и государственного строя того периода. Переход всей полноты власти в руки рабочего класса и беднейшего крестьянства, в руки Советов закрепил II Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов. Он принял обращение «Рабочим, солдатам и крестьянам!», в котором провозгласил программу социальных и демократических преобразований, прежде всего демократический мир всем народам; безвозмездную передачу помещичьих, удельных и монастырских земель в распоряжение крестьянских комитетов; рабочий контроль над производством; обеспечение всем нациям, населяющим Россию, подлинного права на самоопределение.

Съезд сделал и первые практические шаги. Он принял специальное обращение «О полноте власти Советов» и постановил, что вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, Декретом от 8 ноября 1917 г. «Об образовании рабочего и крестьянского правительства» Съезд образовал для управления страной Совет Народных Комиссаров, установив одновременно, что контроль за деятельностью народных комиссаров и право их смещения принадлежит Всероссийскому съезду Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и его ЦИКу. Таким образом, решениями II съезда были созданы практически все главные звенья государственного руководства страной, которые затем нашли отражение в Конституции РСФСР 1918г.

Декретом II Всероссийского съезда «О земле» немедленно и без всякого выкупа отменялись помещичья собственность на землю; был закреплен переход всех природных ресурсов в исключительное пользование государства. Тем самым в декрете были заложены важнейшие основы конституционного строя России.

В декрете «О мире» съезд заложил принципы внешнеполитической

деятельности советского государства, основанные на миролюбии, неприменении насилия и самоопределении наций в решении национального вопроса, отмене тайной дипломатии, пролетарском интернационализме и солидарности рабочих всех стран мира<sup>98</sup>.

Конституционное значение имели и многие последующие декреты Советской власти, предшествовавшие принятию первой российской Конституции.

Так шла ломка старого права и создавалось новое — советское. Причем «тактика, принятая классом капиталистов, — как писал В.И. Ленин, — состояла в том, чтобы толкнуть нас на борьбу, отчаянную и беспощадную, вынуждавшую нас к неизмеримо большей ломке старых отношений, чем мы предполагали»<sup>99</sup>. Поэтому в условиях непримиримых противоречий между старым и новым возможность преемственности в праве была резко ограничена. Хотя она и имела место в процессуальных отраслях, а также при наличии частной собственности и многоукладности экономики в некоторых гражданско-правовых институтах. Первый советский Гражданский кодекс 1922г., принятый с началом нэпа, во многом повторял нормы дореволюционного гражданского права, в особенности по вопросам торгового оборота.

Для государственного права как отрасли, регулирующей отношения власти, такая преемственность вообще была невозможна ярко выраженная классовая направленность его норм, их сущностный характер не могли допустить даже временного использования старых буржуазных правовых конструкций. В то же время большое значение для формирования новых государственно-правовых институтов имели акты первых Советов, которые появлялись еще в ходе революционных выступлений пролетариата. Уставы, положения и инструкции, принятые первыми Советами в дооктябрьский период, представляют собой не только важнейшие исторические документы. В них были сформулированы многие принципиальные положения, которые в

---

<sup>98</sup> Декреты Советской власти. — М., 1957.

<sup>99</sup> Цит. по: Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. - 192 с.

значительной мере стали исходными для всей последующей жизни Советов (например, принципы избрания депутатов и их взаимоотношений с избирателями: подотчетность депутатов, право отзыва и т.д.). Акты первых Советов не относились, конечно, к буржуазному типу права, так как действовали вопреки сложившимся буржуазно-монархическим установлениям. Но они не являлись также и правом социалистическим. Скорее, здесь можно говорить о революционно-демократическом законодательстве.

Таким образом, для отдельных институтов советского права характерна особая, не меж- и не внутритиповая, а некая промежуточная, «предтиповая» форма преемственности. Его нормы, категорически не воспринимая буржуазного права, впитали в себя все лучшие образцы предыдущего правотворчества революционного народа, а также все то, что накопилось в многовековых традициях российской государственности: соборность, общинность, коллективизм. Именно такая оценка Советам, их нормотворчеству, да и всему советскому праву дается в предисловиях некоторых иностранных учебников. Без этих основополагающих черт, считают их авторы, российское право вообще невозможно понять.

## **2.2 Становление конституционного (государственного) права советской России**

Как уже говорилось, особенностью источников советского государственного права на этапе их становления является наличие в их системе значительного числа конституционных законов. Таким законом является Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов. Именно в ней в обобщенной форме закреплялись основы общественного и государственного устройства Советской России, которая, собственно, и провозгласила Россию Республикой Советов и федерацией советских национальных республик на основе свободного союза свободных наций. Государство стало называться РСФСР. Конституционный характер носят также Декларация прав народов России, Договор и Декларация об образовании СССР (1922 г.) — документы, которые являются важнейши-

ми, особыми по своему значению актами, заложившими фундамент первых советских конституций или ставшими их неотъемлемыми составными частями.

И конечно, самым важным событием рассматриваемого этапа стало принятие Конституции РСФСР 1918г. — первой конституции нашей страны и первой в мире социалистической конституции. Именно с нее начинается отсчет истории отечественного конституционализма, его традиций и принципов, создания моноконституционной системы законодательства и иерархии нормативных правовых актов. И хотя эта Конституция открыто провозгласила диктатуру как функцию государства, но диктатуру неведомую и невиданную доселе в мире — диктатуру «власти народа над меньшинством, над горсткой полицейских насильников, над кучкой привилегированных дворян и чиновников. Таково отличие диктатуры над народом от диктатуры революционного народа». В этой Конституции воплотились представления партии большевиков о новом государственном строе, о социалистической демократии, о правах человека в условиях строящегося социализма, о самой Конституции социалистического государства.

С 1918г. традицией отечественного конституционализма стал политико-правовой программный характер конституций. Все последующие конституции (за исключением Конституции РФ 1993г.) включали в себя положения, определявшие программу развития общества, его цели и задачи на определенный период. И когда эти программы выполнялись, ставился вопрос об изменении или принятии новой конституции. Так, Конституция РСФСР 1918г. мыслилась именно как Основной Закон переходного периода и ставила перед собой задачу «уничтожения всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победы социализма во всех странах» (ст. 3). В.И.Ленин, выступая на VI съезде Советов в ноябре 1918г., подчеркивал, что Советская Конституция не выдумана какой-нибудь комиссией, не сочинена юристами, не списана с дру-

гих конституций. В ней записан опыт борьбы и организации пролетарских масс против эксплуататоров внутри страны и во всем мире.

Провозгласив Россию федеративной республикой, сама Конституция РСФСР оставалась, по сути, конституцией унитарной. Об этом сказано в ней самой (ст. 8): «Стремясь создать действительно свободный и добровольный, тем более полный и прочный союз трудящихся классов всех наций России, III Всероссийский съезд Советов ограничивается установлением коренных начал федерации Советских Республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном Советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях»<sup>100</sup>.

Подобная позиция противоречит привычным, устоявшимся взглядам на этот вопрос в государственно-правовой науке, и тем не менее думается, что это именно так. К тому времени федерация только начала складываться. Сначала в рамках прежних административно-территориальных единиц (Терская, Кубано-Черноморская, Таврическая, Туркестанская республики в 1918г.), которые на самом деле не вполне соответствовали историческому развитию и расселению народов. В самой Конституции члены федерации определены весьма расплывчато (ст. 49) «как автономные областные союзы, образованные в результате особых условий экономического и национального развития». Больше того, за исключением права на самоопределение вплоть до отделения, в Конституции не закреплён статус субъектов. Что же касается права на самоопределение, то, вопреки утверждениям зарубежных советологов, оно не было пустым звуком. Кроме отделения и декабря 1917г. Финляндии Российская Республика признала отделение от нее Польши, Тувы, Хивинского и Бухарского ханств, Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии.

Основной процесс федерализации начался именно после принятия Конституции. В ходе этого процесса возникали самые невероятные формы,

---

<sup>100</sup> История советской Конституции. Сб. документов 1917–1857 гг. М., 1957.

например, входившая в РСФСР Дальневосточная республика (1920-1922), объединившая Забайкальскую, Амурскую, Приморскую, Камчатскую области и остров Сахалин. Ученые до сих пор не могут дать точное определение этому государственному образованию и называют его «буферным государством», поскольку в нем существовала коалиционная форма власти — средняя между буржуазно-демократической и пролетарской республиками<sup>68</sup>. Еще один пример: декретом ВЦИК «Об объединении советских республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом»<sup>69</sup> в 1919г. было признано необходимым временно объединить не только военные организации и военное командование этих государств, но также их железные дороги, финансы и пр.

Достаточно интересно в Конституции 1918 г. определялся правовой статус личности. Особенностью данного правового акта является его реакционный характер. Принятая сразу после Октябрьской революции 1917 г., Конституция призывает к борьбе с эксплуататорами, при этом четко определяет разницу в правах трудящегося класса и паразитических слоев общества. Установление содержания этих категорий граждан становится возможным на основании главы 13 Конституции «Активное и пассивное избирательное право». Анализ ст. 64 позволяет отнести к трудящемуся классу следующих граждан: а) все, добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и пр., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли; б) солдаты советской армии и флота; в) граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах «а» и «б», потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность. Паразитические слои, соответственно, лишались избирательного права, к ним относились: 1) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; 2) лица, живущие на нетрудовой доход, как то: проценты с капитала,

доходы с капитала, поступления с имущества и т.п.; 3) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; 4) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; 5) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также «члены царствовавшего в России дома».

При этом п. 22 Конституции провозглашает равенство в правах людей «независимо от их расовой и национальной принадлежности, объявляет противоречащим основным законам Республики установление или допущение каких-либо привилегий или преимуществ на этом основании, а равно какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия»<sup>101</sup>.

Таким образом, дискриминация, установленная Конституцией 1918 года основана не на половом, национальном, этническом, а исключительно на социальном признаке.

Кроме того, конституционно в ст. 23 устанавливается право государства лишать прав отдельных лиц и группы, которые пользуются ими «в ущерб интересам социалистической революции» для защиты интересов трудящегося класса. Достаточно интересно изложены обязанности воинской повинности и труда. Почетное право защищать революцию с оружием в руках закреплено в ст. 19 только за трудящимися, на нетрудовые элементы возлагается отправление иных воинских обязанностей.

Хотя ст.18 Конституции признает труд «обязанностью» всех граждан республики и провозглашает лозунг: «нетрудящийся да не ест», применительно к «нетрудящимся» указывается, что всеобщая трудовая повинность вводится «в целях уничтожения паразитических слоев общества и организации хозяйства»(п. «е» ст.3).

Таким образом, формально Конституция РСФСР 1918г. устанавливала лишь две обязанности гражданина: трудиться (в сугубо «социалистическом»

---

<sup>101</sup> История советской конституции : сборник документов : 1917-1957 / АН СССР, Ин-т права им. А. Я. Вышинского ; [отв. ред. Д. А. Гайдуков, В. Ф. Коток, С. Л. Ронин]. - Москва : Изд-во АН СССР, 1957. - 550, [1] с. ; 27. - 2000 экз. - (В пер.) .



понимании этого слова) и в той или иной форме нести воинскую повинность<sup>102</sup>.

Формирование конституционного законодательства на этапе построения основ социализма характеризуется обилием и многообразием нормативно-правового материала. Достаточно сказать, что за 1917—1921 гг. непосредственно В.И. Лениным или при его участии было разработано и принято более 3 тыс. декретов. Что касается конституционного права, то с 1917 по 1930г. число его источников, принятых высшими государственными органами, превысило 500 нормативных актов, причем более 2/3 из них приходится также на 1917—1924гг. Все эти акты разнообразны по форме, но наиболее распространенное их наименование — декрет. Не желая использовать старые правовые термины, связанные с самодержавием, вдохновленные опытом Парижской КОММУНЫ Советы с самого своего возникновения взяли за основу французское слово «decret» и именно так стали называть свои правовые акты. Тем более что в условиях монархии эти акты должны были отличаться хотя бы по названию от тех, которые действовали официально.

Нормы государственного права содержались в декларациях, постановлениях, наказах, резолюциях, обращениях, положениях, инструкциях, утвержденных декретами и постановлениями съездов Советов, ВЦИК, Президиума ВЦИК и СНК, а нередко и наркоматами. Небольшие по объему, эти акты часто содержали нормы-принципы, нормы-лозунги, нормы-определения. Лишь позже, с переходом к нэпу, внедрению стоимостных, «коммерческих» экономических отношений, все большее значение приобретает «точно сработанная» норма — запрещающая, разрешающая, уполномочивающая.

На этом этапе в качестве источников права использовались также революционное правосознание и правовой обычай, причем отсылки к правовому обычаю содержались даже в самом Основном Законе. Так, в ст. 66 Конституции РСФСР 1918г. закреплялось право местных Советов устанавливать день

---

<sup>102</sup> Петров А.Г., А.Ю. Авксентьева А.Ю. Регламентация прав и гражданских свобод в России в 20-е гг. XX в. // Вестник Российского университета кооперации. 2013. № 2(12)

выборов «согласно установившимся, обычаям». Там же (ст. 57) записано, что низовой ячейкой, управляющей на селе, является община, сельский сход. Он может избирать Совет или решать все вопросы самостоятельно непосредственно общим собранием избирателей в тех местностях, где это будет признано осуществимым.

Революционное правосознание как источник права было закреплено декретом «О суде» № 1 от 5 декабря 1917 г.<sup>80</sup>, в соответствии с которым суды должны были решать дела «именем Российской Республики и руководствоваться в своих решениях и приговорах законами свергнутых правительств лишь постольку, поскольку таковые не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию». Многие сегодня склонны оценивать этот источник права как обоснование произвола и беззакония, абсолютизируя и политизируя его. Но так видится прошлое из настоящего. А для своего времени это была вынужденная мера. «У нас еще нет своего писаного пролетарского права, — говорил П.И. Стучка, — Когда мы писали в декрете № 1 о революционном правосознании, мы это сделали по необходимости, но мы никогда не объявляли это правосознание неким таинственным источником правды и справедливости. Ибо, скажу откровенно, это правосознание все еще остается слишком буржуазным даже для коммунистов». Этот умнейший юрист называл революционное правосознание «правом переходного момента» и в 1922г. с грустью констатировал: «5 лет мы жили по правосознанию народных судей, и, скажем откровенно, отнюдь не в большинстве случаев сознательных коммунистов, и в еще меньшей степени вполне сознательных рабочих»<sup>103</sup>.

Законодательству этого периода были свойственны гибкость и динамичность. Так, например, Положение о гражданстве СССР 1924г. действовало всего 6 лет и было заменено новым в январе 1930г. К этому новому положению, в свою очередь, в октябре и ноябре того же года были приняты до-

---

<sup>103</sup> Цит. по: Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. - 192 с.

полнения — постановления ЦИК и СНК СССР об упрощенном порядке приема в гражданство СССР и выхода из него. На основе этих актов ЦИК и СНК СССР в апреле 1931 г. приняли новое Положение о союзном гражданстве. ЦИК и СНК также систематически совершенствовали положения о структуре, статусе и формах деятельности своего аппарата, подчиненных им наркоматов и других центральных органов управления, местных органов государственной власти (инструкции о выборах в Советы, положения о Советах). Эти документы изменялись в силу объективной необходимости в более четком и комплексном регулировании.

В те годы перед молодым государством встал вопрос: как управлять страной с чрезвычайно низким культурным и образовательным уровнем подавляющего большинства населения, отсутствием опыта повседневного управления и законодательства, причем управлять четко, оперативно, сообразуясь с резким изменением обстановки, учитывая особенности проведения в жизнь принимаемых решений? На передний план выступало требование динамизма, постоянного совершенствования формы и содержания нормативных актов. Все создавалось впервые или заново, а потому должно было быть гибким и подвижным. В этих условиях гибкость законодательства является одной из гарантий его жизнеспособности. Появляется большое число принципиально новых декретов, предельно конкретных по содержанию и буквально растолковывающих, как себя вести и что делать (таковы, например, первые положения о Советах). Поэтому декрет переходного периода — это не только нормативный акт, но и фактор формирования политической и правовой культуры, своеобразный учебник, который надо было понять и усвоить всем.

Некоторые зарубежные правоведы обосновывали множественность актов молодого социалистического государства стихийностью процесса становления законодательства. Так, американский юрист Дж. Хазард писал, что советское право развивалось в тот период подобно английскому Common Law. Это был стихийный процесс. Думается, это не совсем так. Конечно,

элемент стихийности присутствовал, не мог не присутствовать в переходный период. Но велика была и роль революционного законодателя, творившего новые законы, исходя из определенной концепции.

С множественностью и гибкостью актов переходного периода связана еще одна его важная особенность — широкий круг субъектов законотворчества. В то время правительство (Совет Народных Комиссаров) осуществляло не только исполнительно-распорядительные функции, но и законодательные. Правом издания законов обладали также ВЦИК, а позднее Президиум ВЦИК. Как писал П.И. Стучка, для исполнителей декрет имел «одинаковую силу, издан он Всероссийским съездом Советов, ВЦИК, или его Президиумом, или, наконец, Совнаркомом»<sup>104</sup>. В 1918 г. представители мелкобуржуазных партий, входившие в состав ВЦИК, ссылаясь на присущий парламентаризму принцип разделения властей, стремились воспрепятствовать этой практике, в связи с их попытками ВЦИК принял резолюцию, в которой указывалось: «Советский парламент рабочих масс не может иметь ничего общего по своим методам с буржуазным парламентом. где представлены разные классы с противоположными интересами и где представители правящего класса превращают регламент и наказ в орудие законодательной обструкции... Советский парламент не может отказать Совету Народных Комиссаров в праве издавать без предварительного обсуждения ЦИК неотложные декреты в рамках общей программы Всероссийского съезда Советов». При этом, как подчеркивалось в резолюции, в руках ВЦИК сосредоточивался общий контроль за деятельностью СНК. Право контроля ЦИК за всей деятельностью народных комиссаров было закреплено в первом же нормативном акте об образовании рабоче-крестьянского правительства. Более того, в соответствии со ст. 41 Конституции РСФСР 1918г. все постановления и решения СНК, имевшие крупное общеполитическое значение, представлялись на рассмотрение и утверждение ВЦИК. Отражением в законодательстве принципа соединения законодатель-

---

<sup>104</sup> Цит. по: Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. - 192 с.

ной и исполнительной власти явились совместные декреты и постановления ВЦИК и СНК. Около 150 таких актов содержали нормы государственного права.

Что касается особенностей субъектов законотворчества, то В.И. Ленин, отвечая на запрос левых эсеров, на каком основании правительство, ответственное перед ВЦИК, не всегда представляет на его рассмотрение проекты своих декретов, сказал: «Новая власть не могла считаться в своей деятельности со всеми рогатками, которые могли ей стать на пути при точном соблюдении всех формальностей. Момент был слишком серьезным и не допускал промедления. Нельзя было тратить время на то, чтобы сглаживать шероховатости, которые, придавая лишь внешнюю отделку, ничего не изменяли в существе новых мероприятий. Ведь и самый Второй Всероссийский съезд Советов, отбросив все формальные затруднения, принял в одном большом заседании два закона мировой важности. Пусть с точки зрения буржуазного общества эти законы страдают формальными недочетами, но ведь власть в руках Советов, которые могут внести необходимые коррективы»<sup>105</sup>.

Строительство первого в мире социалистического государства шло в условиях острейшей классовой борьбы, в обстановке переходного периода, насыщенного социальными противоречиями и антагонизмами. Сама жизнь потребовала от большевиков немедленного ответа на вопрос, что должна сделать новая государственная власть для решения стоящих перед страной проблем. Главное состояло в правильной постановке задач, поиске путей проведения их в жизнь, что почти всегда начиналось с выработки основных, принципиальных положений и подходов.

Именно поэтому многие декреты носят политико-идеологический, а не сугубо правовой характер. Это декреты-воззвания, декреты-декларации. Так, Декрет ВЦИК о праве отзыва делегатов облек в форму закона взгляды большевистской партии на взаимоотношения избирателей и их представителей в Советах. В нем говорилось, что «какое бы то ни было выборное учреждение

---

<sup>105</sup> Первое советское правительство (октябрь 1917 – июль 1918 гг.). – М., 1991.

или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных». В Декрете о печати были заложены принципы социалистической свободы печати и отношения большевиков к контрреволюционной буржуазной прессе. «У нас была полоса, — писал В.И. Ленин, — когда декреты служили формой пропаганды», поэтому «рабочему и крестьянину мы свои представления о политике сразу давали в форме декретов»<sup>106</sup>. В этом плане удивительно актуально звучали бы в годы перестройки, а в отдельных регионах и сейчас слова Обращения к населению «О переходе власти и средств производства в руки трудящихся». «Товарищи трудящиеся! — говорилось в — Помните, что вы сами теперь управляете государством. Никто вам не поможет, если вы сами не объединитесь и не возьмете все дела государства в свои руки. Ваши Советы отныне органы государственной власти, полномочные, решающие органы. Сплотитесь вокруг своих Советов! Укрепите их! Беритесь сами за дело снизу, никого не дожидаясь»<sup>107</sup>.

При этом конституционными актами данного периода за государством была четко закреплена функция диктатуры пролетариата — подавления противостоящих пролетариату и его союзникам классов. На самом деле Советская власть делала то, что делает всякая власть и любом государстве, — боролась со своими противниками. Только в отличие от других государств эта борьба была легализована Конституцией. С юридической точки зрения эта борьба в первую очередь выражалась в лишении ряда лиц избирательных прав, т.е. в отстранении их от участия в управлении делами государства и общества. И хотя это было меньшинство граждан, оно тем не менее составляло значительное число. Если в Конституции РСФСР 1918 г. было перечислено шесть категорий лиц, лишенных избирательных прав по классовому принципу (ст. 65), то в союзной и российской инструкциях о выборах в Сове-

---

<sup>106</sup> Первое советское правительство (октябрь 1917 – июль 1918 гг.). – М., 1991. С. 167.

<sup>107</sup> Там же. С. 179.

ты, принятых через десять с небольшим лет, таких категорий было уже одиннадцать. Причем один из пунктов включал в себя не только членов царствующего дома, но и подавляющее большинство бывших государственных служащих царской России. Некоторые из этих категорий по истечении определенного времени, «занятого общественно полезным трудом», автоматически восстанавливались в избирательных правах. Сокращение сроков для такого восстановления было предусмотрено «для ударников на производстве и активно участвующих в общественной жизни».

Вопреки Декрету «Об уравнивании в правах всех военнослужащих» с не меньшей пролетарской прямотой эксплуататорские классы были лишены почетного права «защищать революцию с оружием в руках» (ст. 19 Конституции РСФСР 1918 г.). Сейчас такие «лишенцы» выглядят счастливыми. Но тогда речь шла о полном разоружении имущих классов, на которых в условиях введения всеобщей воинской повинности возлагалось «отправление иных военных обязанностей», но не служба в Красной Армии.

Законодательство о национально-государственном устройстве и административно-территориальном делении в период с октября 1917г. до середины 30-х гг. также характеризуется интенсивностью становления и развития. Такая интенсивность была обусловлена историческим прошлым нашей многонациональной страны, в которой народы нерусской национальности практически не имели своей государственности. В итоге создание федерации на принципиально новых основах породило активное национально-государственное строительство и его правовое закрепление.

Самую многочисленную группу источников государственного права составляли акты, устанавливавшие принципы организации и регулировавшие деятельность органов Советского государства. Только Всероссийским съездом Советов ВЦИК и его Президиумом с 1917 г. до середины 30-х гг. таких актов было принято около 200, а всего за указанный период — более 50099. Такое количественное превалирование актов об органах государства было обусловлено тем, что история любого государства начинается с создания и

конституирования ее механизма<sup>108</sup>.

### **2.3 Развитие советского уголовного права.**

Рассматриваемый этап с победы Великой Октябрьской революции до принятия первого советского УК 1922 г. представляет значительный интерес как период рождения первого в мировой истории социалистического уголовного права, не имеющего аналогов в прошлом.

Первые акты советского уголовного законодательства намечали лишь общие и главные направления политики советского государства в области борьбы с преступностью. Источниками уголовного права служили обращения к населению правительства, постановления съезда Советов, декреты, инструкции Наркомюста и судебная практика. Первый же уголовно-правовой акт содержался в Декрете о земле от 26 октября 1917 г.; он раскрывал материальное, социально-классовое понятие преступления: «Какая бы то ни была порча конфискованного имущества, принадлежащего отныне всему народу, объявляется тяжким преступлением, караемым революционным судом». Была осуществлена и первая классификация преступлений на две категории: контрреволюционные, особо тяжкие преступления и все иные. К числу контрреволюционных преступлений были отнесены: заговоры и мятежи, направленные на свержение Советской власти; антисоветские выступления в печати; присвоение преступными организациями функций государственной власти Советов; шпионаж; контрреволюционный саботаж мероприятий советской власти со стороны бывших государственных служащих и т.д. Особо опасными преступлениями, часто сливавшимися с контрреволюционными, признавались погромы, хищения, бандитизм, спекуляции, хулиганство. Законодательство предусматривало наказуемость должностных преступлений, взяточничество, волокиту и др. Наиболее тяжким видом воинского преступления считалось использование военными специалистами своего поста с целью поддержания контрреволюционных заговоров, предательства и сообщ-

---

<sup>108</sup> Колесняк Е.В. Правовая система советского государства в период НЭПА: историко-правовое исследование. Дисс. на соиск канд. юрид. наук. Волгоград, 2009. С. 156.



ничества с внутренними и внешними врагами. К весне 1918 г. было впервые сформулировано понятие дезертирства как самовольного оставления рядов Красной Армии, установлена ответственность за неявку по призыву в тыловые ополчения и т.д.

В течение нескольких месяцев после революции, как говорилось ранее, Декретами о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. и № 2 от 7 марта 1918 разрешалось применение судами дореволюционного, уголовного законодательства, если оно не противоречило революционной совести. Местные народные суды дореволюционное законодательство фактически не применяли, в исключительных случаях на него ссылались вышестоящие окружные суды, где работали профессиональные юристы<sup>109</sup>.

Декрет о суде № 3 от 3 ноября 1918 г. уже не содержал положения об использовании законов свергнутых правительств. Советское уголовное законодательство исторически складывалось путем слома царского законодательства и создания новой системы права. К тому же длительное использование прежнего законодательства было невозможно по юридико-техническим основаниям: оно представляло собой настоящие «уголовно-правовые» джунгли. В самом деле, уголовно-правовое наследие царского режима составляли Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, Воинский Устав о наказаниях, статьи уголовного законодательства Временного правительства, которые носили откровенно репрессивный характер.

Борьба с преступностью велась путем сочетания принуждения с убеждением. Уже 19 декабря 1917 г. инструкцией Наркомюста был предложен судам циркуляр «О революционном трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых ими наказаниях и о порядке ведения его заседаний». В нем рекомендовались восемь видов наказаний за тяжкие преступления, дела о которых были подсудны трибуналам: денежный штраф; лишение свободы; удаление из столицы, отдельных местностей или пределов Россий-

---

<sup>109</sup> История государства и права России (октябрь 1917–1920 гг.) (Курс лекций. Вып. 1). / Тимофеева А.А., редактор: Александрова Л.И.

ской республики; объявление общественного порицания; объявление врагом народа; лишение всех или некоторых политических прав; полная или частичная конфискация имущества; принуждение к обязательным общественным работам.

Смертная казнь в первой нормативно представленной системе наказаний отсутствовала, так как в числе декретов II Всероссийского съезда Советов 26 октября 1917 г. был принят Декрет «Об отмене смертной казни», которая восстановлена позже, 23 февраля 1918 г. В 1920 г. смертная казнь снова отменяется и опять восстанавливается.

Следует отметить гуманизм уголовной политики в первые годы после революции: народные суды г. Москвы за вторую половину 1918 г. приговорили к безусловному лишению свободы 21,5 % осужденных; за кражу каждый второй был осужден к условной мере наказания; СНК Петроградской коммуны в 1918 г. объявил амнистию в честь 1 мая, согласно которой освобождались от наказания «все лица, осужденные за политические преступления». Однако взаимное ожесточение сторон – «белых» и «красных» вело к господству чрезвычайщины, вводило культ силы и жестокости.

Уже 19 июня 1918 г. Наркомюст принял специальное постановление, согласно которому ревтрибуналам предоставлялось право применять за контрреволюционные выступления любое наказание, в том числе расстрел. По наиболее опасным делам ревтрибуналы применяли такие меры наказания, как объявление врагами народа, высылку, объявление вне закона, лишение права занимать ответственные должности, объявление общественного бойкота.

В разгар гражданской войны собирается VI Всероссийский съезд Советов и выносит 8 ноября 1918 г. постановление «О точном соблюдении законов». В нем говорилось: «Призвать всех граждан и всех должностных лиц советской власти к строжайшему соблюдению законов РСФСР». Отступление от законов допускалось лишь при экстремальных условиях гражданской войны. Это краткое состоящее из пяти статей постановление представляет

большую историческую, социально-правовую ценность. Оно не только призывало к точному соблюдению законов, но и обстоятельно регламентировало механизм обеспечения его исполнения. Норма о судебной защите права граждан жаловаться на неправомерные действия должностных лиц, органов власти и управления родилась уже в 1918 г. К сожалению, она была предана забвению, и потребовались десятилетия для ее возрождения в 1989 г.

В декабре 1919 г. Наркомюст принял Руководящие начала по уголовному праву РСФСР, ставшие первой попыткой обобщить практику судов и трибуналов. В ст. 3 они устанавливали, что «советское уголовное право имеет задачей посредством репрессий охранять систему общественных отношений, соответствующую интересам трудящихся масс, организовавшихся в господствующий класс в переходный от капитализма к коммунизму период диктатуры пролетариата»<sup>110</sup>.

Согласно получившей широкое распространение в этот период теории социальных функций права, новое уголовное право должно было основываться на принципе целесообразности, который противопоставлялся принципу законности. В законодательном корпусе проявились тенденции к отказу от особенной части кодекса. Предполагалось, что суды, руководствуясь социалистическим правосознанием и принципом целесообразности, будут решать дела на основе лишь норм общей (декларативной) части кодекса.

На этой идее базировалась структура Руководящих начал. Они состояли из введения, разделов о сущности уголовного права, об уголовном правосудии, о преступлении и наказании, стадиях совершения преступления, соучастии, видах наказания, об условном осуждении, о пространстве действия уголовного права. Законодатель отказывался от исчерпывающего и полного нормирования всех отношений, полагаясь на социальное чутье пролетарского суда: В интересах экономии сил, согласования и централизации разрозненных действий пролетариат должен выработать правила обуздания своих классовых врагов.

---

<sup>110</sup> Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. – М., 1984

Под правом кодекс понимал систему (порядок) общественных отношений. При назначении наказания суд должен был учитывать степень и характер социальной опасности преступника и его социальную принадлежность. При этом наказание должно было основываться на целесообразности его применения.

Формы вины, необходимая оборона, крайняя необходимость в кодексе не расшифровывались. Недостаточное внимание к трактовке субъективной стороны преступления приводило к усилению принципа объективного вменения, когда степень наказания связывалась с результатом преступления, а не с его мотивами. На меру наказания влияли социальная принадлежность преступника (принадлежащий к имущему классу или неимущий) и социальная направленность деяния (в интересах угнетающего класса). К смягчающим обстоятельствам относились: принадлежность к неимущему классу, состояние голода, нужды, невежество и несознательность.

При определении меры наказания суду следовало учитывать: социальное положение преступника, политический или личный характер мотивов преступления, степень осознания преступником своего деяния, соучастие, профессионализм преступника, наличие насилия, характер объекта преступления, такие мотивы, как жестокость, злоба, коварство, хитрость, запальчивость, легкомыслие и небрежность, а также другие обстоятельства.

Практика судебного правотворчества получила в Руководящих началах поддержку в виде принципа аналогии: при отсутствии в законе конкретной нормы, разрешающей конкретный казус, к нему могли применить аналогичную норму и решить его по аналогии с другим казусом, урегулированным этой нормой. Свобода толкования на практике вела к произволу.

Система наказаний, предусмотренных кодексом, включала: 1.внушение, 2.общественное порицание, 3.принудительное изучение курса политграмоты, 4.бойкот, 5.исключение из коллектива, 6.возмещение ущерба, 7.отстранение от должности, 8.конфискацию имущества, 9.лишение политических прав, 10.объявление врагом народа, 11.принудительные работы, 12.лишение

свободы, 13. объявление вне закона, 14. расстрел<sup>111</sup>.

Таким образом, идеология Руководящих Начал заложила основы будущей Общей части Уголовного кодекса РСФСР 1922 г.

В период военного коммунизма многие из этих мер применялись в административном и внесудебном порядке органами ВЧК. Такая мера, как объявление вне закона, применялась и к отдельным лицам, и к целым организациям (в ноябре 1917 г. партия конституционных демократов была объявлена партией врагов народа). Свободный выбор наказаний предоставлялся ревтрибуналам постановлением Наркомюста в июне 1918. Нередко прибегали к прямому произволу, ярким проявлением которого можно считать институт заложничества<sup>112</sup>. Представители бывших эксплуататорских классов помещались в концентрационные лагеря и расстреливались, если были какие-либо террористические акты против советской власти.

#### **2.4 Законодательное регулирование экономических, трудовых и семейных отношений.**

В юриспруденции гражданское право традиционно относится к частному праву. В отличие от отраслей публичного права в области права частного или гражданского, государственная власть воздерживается от непосредственного и властного регулирования отношений; здесь она предоставляет регулирование множеству иных маленьких центров, которые мыслятся как некоторые самостоятельные социальные единицы, как субъекты прав. Государство не определяет этих отношений от себя принудительно, а лишь занимает позицию органа, охраняющего то, что будет определено другими. Если же она и дает свои определения, то лишь на случай, если частные лица почему-либо своих определений не сделают, следовательно, лишь в дополнении чего-либо недостающего<sup>113</sup>. Однако в рассматриваемый период вследствие идеологизации правового регулирования и выполняемых политических задач

---

<sup>111</sup> Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. – М., 1984

<sup>112</sup> Лаптева Л.Е. История отечественного государства и права/ Л.Е. Лаптева, В.В. Медведев, М.Ю. Пахалов. М., 2013. С. 440.

<sup>113</sup> Александровский С.В. Очерки по гражданскому праву РСФСР. - М., 1924. - С. 1.

советское гражданское право» не смогло стать «частным». Его нормы закрепляли основные принципы государственной политики в сфере хозяйственных отношений и гражданские права субъектов-хозяйственной деятельности.

Исследование нормативных и научных источников показывает, что формирование гражданского права, также как и других отраслей советского права, началось сразу после Октябрьской революции 1917 года. В первые годы советской власти предпринимались попытки дать обоснование принципиально новой системе законодательства, которая могла быть названа социальным правом и включала бы не только законы об имущественных отношениях, семье, но и законы о труде.

Особенность регулирования имущественных отношений исследуемого периода была обусловлена рядом обстоятельств, среди которых была необходимость решения задачи национализации средств производства, введение широкого круга государственных монополий, свертывание в период военного коммунизма рыночных отношений и почти полный отказ от договорного регулирования экономических отношений<sup>114</sup>.

До момента введения в действие Гражданского кодекса РСФСР, то есть до 1 января 1923 года, правовое регулирование имущественных отношений осуществляли ранее принятые декреты и постановления о земле, о национализации, о принудительных общественных работах, об административных способах распределения продукции.

Рассмотрим наиболее знаковые из них, повлиявшие на формирование принципиально нового подхода регулирования экономических отношений.

Так, по Декрету о земле от 26 октября (по старому стилю) 1917 г. помещичья собственность на землю отменялась безо всякого выкупа и согласно Крестьянскому наказу вся земля объявлялась всенародным достоянием и переходила в пользование трудящихся. Исключение составляла земля рядовых

---

<sup>114</sup> Лаптева Л.Е. История отечественного государства и права/ Л.Е. Лаптева, В.В. Медведев, М.Ю. Пахалов. М., 2013. С. 429.

крестьян и рядовых казаков. Право пользования землей было предоставлено всем желающим своим трудом ее обрабатывать. Таким образом, земля на долгие годы была изъята из гражданского оборота. Данным Декретом новое государство заложило основы национализации земли, которая проходила в форме конфискации. Согласно Декрету, вся земля поступала в общенародный земельный фонд. Землепользование было уравнительным, земля распределялась между трудящимися по трудовой или потребительской норме с периодическими переделами земельного фонда.

Важным дополнением Декрета о земле стал Декрет о социализации земли от 19 февраля 1918 г. В ст. 1 Декрета устанавливалось, что «всякая собственность на землю, недра, воды, леса и живые силы природы в пределах РСФСР отменяется навсегда»<sup>115</sup> и земля переходит в пользование всего трудового народа.

Менялась экономическая система. Советское государство провозглашало себя не только главным товаропроизводителем, но главным распределителем. Вводилась монополия внешней торговли. Запрещалась частная торговля такими товарами как ткани, обувь, спички, гвозди т.д. В мае 1918 г. расширялись полномочия Наркомпрода в сфере распределения продовольствия. Для обеспечения армии и городов сельхозпродукцией в январе 1919 г. вводилась продразверстка.

В январе 1918 г. была принята Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, заложившая основы для последующего нормотворчества в области регулирования имущественных отношений, взяв курс на национализацию такого фактора производства как капитал. То есть был взят курс на поэтапный переход фабрик, заводов, рудников, железных дорог и других средств производства в собственность РСФСР. Декрет от 28 июня 1918 г. объявил общую национализацию предприятий с капиталом свыше пятисот тысяч рублей. Считается, что одной из причин принятия данного декрета является положение Брест-Литовского мирного договора, в соответствии с ко-

---

<sup>115</sup> Декреты Советской власти. – М., 1957.

торым с 1 июля 1918 г. любое предприятие, изъятое у подданного Германии, должно было быть возвращено, если до этой даты не было экспроприровано государством или местными органами власти.

В дальнейшем, национализация стала осуществляться и в отношении средних и мелких предприятий.

Стремясь постепенно ликвидировать товарно-денежные отношения, СНК издало в марте 1919 г. декрет о финансировании государственных предприятий, который переводит их на сметно-бюджетное финансирование. Доходы и расходы предприятий включались в единый государственный бюджет и расчеты между ними велись безналично и даже безденежно. Госпредприятия освобождались от всех налогов и сборов, снабжались в централизованном порядке на безвозмездной основе, а произведенная ими продукция просто передавалась государству. В итоге предприятия утрачивали не только хозяйственную самостоятельность, но и какую-то либо мотивацию для повышения мотивации производства.

Экономическая политика государства логично повлекла за собой свертывание банковской деятельности. В конце 1919 г. произошло слияние Народного банка с казначейством и страховыми компаниями. Все соответствующие активы и функции были переданы Наркомфину, а кредитные операции перестали осуществляться совсем. Новое законодательство породило разговоры о создании новой отрасли права, включавшей нормы цивилистические, финансовые и административные, которая получила название хозяйственного права.

Субъектами имущественных прав оставались физические и юридические лица. В сентябре 1919 г. началась кампания по перерегистрации артелей, промысловых кооперативов, товариществ, союзов, и всякого рода кустарных объединений под предлогом того, что под их видом скрываются эксплуататорские организации. Поэтому был назначен срочный пересмотр права на существование всех указанных объединений, зарегистрированных после 1 января 1918 г., и вводились правила, обязательные для их регистра-



ции. Они касались ограничений, связанных с прежними должностями членов таких объединений. Кроме того, членами хозяйственных объединений не могли быть лица, занимающие советские должности. Только кооперативы, продающие труд своих членов и не совершающие никаких товарных операций, а также кооперативы специалистов, имеющие целью только приложение исключительно интеллектуального труда (артисты, изобретатели), не подвергаются таким ограничениям.

Была существенно сужена сфера применения договора как способа перехода вещных прав. Так, декрет СНК от 4 декабря 1920 г. «О бесплатном отпуске населению продовольственных продуктов и товаров широкого потребления» подтвердил, что все средства на заготовку продовольствия отпускаются исключительно по смете Народного комиссариата по продовольствию<sup>116</sup>.

Государственным предприятиям для их рабочих продукты отпускались без всякой оплаты. Однако бесплатные продукты были привилегией, которой пользовались отнюдь не все. В число лиц, получивших такую привилегию входили помимо рабочих, служащие, инвалиды войны и труда, матери, беременные женщины и др. Поскольку рабочие не получали всех необходимых продуктов питания по государственному снабжению, то ограниченное функционирование частных рынков все же допускалось. На тех же частных рынках государственным предприятиям разрешалось докупать необходимые для производства материалы и оборудование.

Одним из важных актов против крупной буржуазной собственности были Декреты от 27 апреля 1918 г. «Об отмене наследования» и от 20 мая 1918 г. «О дарении». Данные правовые акты были направлены против капиталистической частной собственности и не затрагивали интересов трудящихся. Закон "Об отмене наследования" отменял наследование как по закону, так и по завещанию, наследственное имущество стоимостью свыше 10 тыс. руб. переходило в доход государства. В случае нетрудоспособности призываемых

---

<sup>116</sup> Декреты Советской власти. – М., 1957.

наследников им из имущества, входившего в сумму свыше 10 тыс. руб., выдавалось содержание в размере, которое устанавливалось органами социального обеспечения и местными советами. Хотя этот акт и был назван «Об отмене наследования», но он по существу сохранил наследование супруга, родственников по прямой нисходящей линии, а также братьев и сестер в том случае, если наследуемое имущество не превышало по стоимости 10 тыс. рублей, в частности, если оно состояло из усадьбы, домашней обстановки и средств производства трудового хозяйства. Чтобы вести борьбу с обходом Декрета, актом «О дарении» было запрещено дарение имущества стоимостью свыше 10 тыс. рублей. При признании дарения противозаконным предмет дарения поступал в собственность государства.

Помимо рассмотренных правовых актов правовое регулирование экономических отношений также осуществлялось такими актами как декрет Всероссийского центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров РСФСР от 23 ноября 1920 года «Об общих экономических и юридических условиях концессий»; декрет Совета народных комиссаров, РСФСР от 28 марта 1921 года «О свободном обмене, покупке и продаже сельскохозяйственных продуктов в губерниях, закончивших разверстку»; декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 17 мая 1921 года «О деятельности кустарей и мелких промышленников»; декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 5 июля 1921 года «О порядке сдачи в аренду предприятий, подведомственных Высшему совету народного хозяйства»; декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 20 октября 1921 года «Об аренде земли в городах и поселениях городского, типа» и др.<sup>117</sup>.

Названные и другие правовые акты, направленные на национализацию орудий и средств производства буржуазии, установлении монополии внешней торговли, обеспечивали переход в руки социалистического государства экономической базы как основы для социалистического строительства.

Поскольку отрасли частного буржуазного права в 1917-1921 гг. под-

---

<sup>117</sup> Декреты Советской власти. – М., 1957.

верглись значительным преобразованиям, рассмотрим в рамках данного подраздела также изменения, произошедшие в трудовом и семейном праве.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа признала труд обязанностью всех граждан Советской республики. Принцип свободы трудового договора был заменен трудовой повинностью. Все трудоспособное население подлежало учету, для чего трудоспособным гражданам выдавались трудовые книжки, которые одновременно служили удостоверением личности. Устройство на работу осуществлялось исключительно через государственные органы учета и распределения рабочей силы. Сентябрьское постановление СНК запретило безработным отказываться от предлагаемой им работы, а предприятиям – отказывать таким лицам в трудоустройстве<sup>118</sup>.

Декретом от 29 октября 1917 г. «О восьмичасовом рабочем дне», было законодательно установлено ограничение во времени осуществления работы, которое, впрочем, в условиях Гражданской войны не соблюдалось. Впоследствии Декрет был дополнен Постановлением СНК РСФСР об отпусках, которым было предоставлено право получить один раз в году отпуск с сохранением зарплаты.

Изменился порядок формирования фонда социального страхования, который теперь складывался из взносов работодателей, а не работников. Советские декреты предусматривали для застрахованных полное возмещение заработка в случае потери трудоспособности по болезни, увечью, инвалидности, беременности и родам и безработицы (Положение от 11 декабря 1917 г. «О страховании на случай безработицы», Декрет от 22 декабря 1917 г. «О страховании на случай болезни»).

В декабре 1918 г. была осуществлена систематизация законодательства о труде, в результате чего появился первый советский Кодекс законов о труде. Действие Кодекса не распространялось на трудовые отношения в большинстве сельскохозяйственных предприятий. Он включал в себя девять раз-

---

<sup>118</sup> Рощин Б. Е. Основные принципы российского трудового права на первоначальном этапе социалистической организации труда (октябрь 1917–1920 гг.) // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова, 2010.-№ 4. С.307.

делов, в том числе такие, как о трудовой повинности, о праве на применение труда, о порядке предоставления труда, о предварительном испытании, о переводе и увольнении, о вознаграждении за труд, о рабочем времени, о производительности труда и об охране труда. Кроме того, в Кодекс были включены положения, посвященные разным видам социального страхования, трудовым книжкам, времени отдыха.

В августе 1919 г. Совет Обороны принял решение о милитаризации труда рабочих и служащих предприятий Урала. Это означало приравнивание отказа от трудовой мобилизации к дезертирству, распространение военных штрафных санкций на гражданских лиц.

В ноябре 1919 г. на население был возложен ряд трудовых повинностей, в том числе гужевая и дровяная, повинности при разгрузке и погрузке топлива и т.д.

Декретом СНК от 29 января 1920 г. была объявлена всеобщая трудовая мобилизация и создана новая государственная инстанция ее осуществления – Государственный комитет всеобщей трудовой повинности (Главкомтруд). Комтруды создавались по всей стране. Они брали на учет всех трудоспособных, выясняли их квалификацию и направляли на работу.

Заработная плата после Октябрьской революции должна была переходить в социальное обеспечение по принципу прожиточного минимума. В силу этого в 1917 г. были существенно уменьшены оклады и пенсии чиновникам наркоматов, и увеличены оклады учителей, служащих почты, железнодорожников. Оплата труда мужчин и женщин уравнивалась. Однако система уравнивания зарплаты плохо отражалась на качестве труда, так как разрыв между окладами квалифицированных и неквалифицированных рабочих в любой отрасли не мог превышать двукратного.

Также заметным изменениям подверглось семейное законодательство. Первыми правовыми актами, кардинально изменившими правовое регулирование института семьи стали Декрет от 19 декабря 1917 г. «О расторжении брака» и Декрет от 20 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о ве-

дении книг актов гражданского состояния», установивших общие принципы семейного права. Декабрьские декреты отменили законность церковных браков и провозгласили юридически значимыми лишь браки, заключенные в отделе записей актов гражданского состояния. Соответственно, церковные браки, заключенные после 20 декабря 1917 г. в церкви не имели юридической силы. Кроме того, Декреты последовательно проводили политику равенства прав мужчины и женщины в браке, семье и имущественных отношениях. Устанавливался свободный порядок разводов, внебрачные дети в правах уравнивались с детьми, родившимися в браке.

Позднее, 16 сентября 1918м г. был принят первый систематизированный закон в сфере семейного права – Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве, который воплотил в себе основные положения ранее принятых Декретов<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> История государства и права России/ Под общ. В.Е. Рубаника.М., 2012. С. 810.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, подводя итоги нашего исследования в целом, можно, видимо сделать ряд выводов о характере процесса становления государственного аппарата и права Советской России в период октября 1917 - 1920 годов:

- в хронологических границах этого периода мы имеем дело с качественно различными процессами в системе государственной власти России: это угасание «февральской» модели государственного управления (Российской республики), в которой не нашлось политических сил, способных правильно сформулировать и эффективно осуществить тактику защиты Учредительного собрания; это советская революция («триумфальное шествие» Советской власти), захлебнувшаяся в гражданской войне; это начало формирования однопартийного большевистского государства;
- в соответствии с этими процессами весь период, как нам представляется, распадается на ряд этапов: период октября 1917 - января 1918 годов; период января - июля 1918 года; период июля 1918 - 1920 годов;
- к началу 20-х годов сложилась система высших, центральных и местных органов власти нового государства, то есть в основном уже сформировались элементы государственной системы Советской России;
- в условиях гражданской войны Советы потеряли свое значение как органы власти, превратившись в хозяйственно-снабженческие организации, хотя высшая государственная власть в изучаемый период по-прежнему была сосредоточена в СНК;
- высшие органы государственной власти Советской России в период июля 1918 - 1920 гг. - это сложившаяся группа реально функционирующих органов государственного управления и власти РСФСР. На процесс становления высших органов советской власти в этот период оказал влияние ряд объективных факторов. Среди них большое значение имели - гражданская война,

милитаризация общественной и экономической жизни, крайнее упрощение и концентрация социального управления, распространение неправовых форм регулирования социальной жизнедеятельности общества, превращение большевиков в единственную правящую партию;

- высшим органом исполнительной, законодательной власти, органом текущего управления был Совет Народных Комиссаров, получивший законодательное оформление в Конституции РСФСР с июля 1918 года и который сосредоточил в своих руках основные функции государственного управления страной. Другим высшим органом государственной власти был ВЦИК съездов Советов. Юридически функции ВЦИК были определены в Конституции 1918 года в статье 31. Она определяла ВЦИК как «высший законодательный, распорядительный и контролирующий орган» РСФСР . Он образовывал правительство, давал общее направление его деятельности, наблюдал за проведением в жизнь основ Конституции;

- надо отметить, что в целом период октября 1917 - 1920 гг. характеризовался господством чрезвычайных судебных органов - разнообразных революционных трибуналов. Это было связано с отсутствием кодифицированного советского права, не квалифицированностью состава суда, что и порождало в совокупности наиболее простую и доступную процедуру процесса суда - революционный трибунал;

- анализируя период с лета 1918 г. до конца 1919 г., можно прийти к выводу, что в этот период произошло коренное изменение системы управления. Горизонтально- вертикальное построение Советов, обладавших определенной автономией, сменилось вертикальной, жесткоцентрализованной системой соподчинения, в значительной мере лишенной самостоятельности как в политической, так и в хозяйственной сферах. Управление Советов, закрепленное в конституционных актах первых месяцев после Октября, превратилось в управление Советами. Гражданская война и интервенция, осуществление политики «военного коммунизма» породили и способствовали закреплению чрезвычайных форм управления. Сочетание объективных и

субъективных факторов привело к необходимости в ряде случаев ставить вопрос об «оживлении» Советов всех уровней - от сельсовета до ВЦИК и его Президиума;

- система нового советского права строилась на отрицании достижений правовой науки дореволюционного, «царского» периода. В силу этого обстоятельства была попытка создать качественно новую систему права и систему законодательства, построенную в духе защиты интересов нового государства;

- для отдельных институтов советского права характерна особая, не меж- и не внутритиповая, а некая промежуточная, «пред-типовая» форма преемственности. Его нормы, категорически не воспринимая буржуазного права, впитали в себя все лучшие образцы предыдущего правотворчества революционного народа, а также все то, что накопилось в многовековых традициях российской государственности: соборность, общинность, коллективизм;

- формирование конституционного законодательства на этапе построения основ социализма характеризуется обилием и многообразием нормативно-правового материала. Все эти акты разнообразны по форме, но наиболее распространенное их наименование — декрет. Не желая использовать старые правовые термины, связанные с самодержавием, вдохновленные опытом Парижской КОММУНЫ Советы с самого своего возникновения взяли за основу французское слово «decret» и именно так стали называть свои правовые акты. Тем более что в условиях монархии эти акты должны были отличаться хотя бы по названию от тех, которые действовали официально;

- новое уголовное право должно было основываться на принципе целесообразности, который противопоставлялся принципу законности. В законодательном корпусе проявились тенденции к отказу от особенной части кодекса. Предполагалось, что суды, руководствуясь социалистическим правосознанием и принципом целесообразности, будут решать дела на основе лишь норм общей (декларативной) части уголовного кодекса;

- особенность регулирования имущественных отношений исследуемого пе-



риода была обусловлена рядом обстоятельств, среди которых была необходимость решения задачи национализации средств производства, введение широкого круга государственных монополий, свертывание в период военного коммунизма рыночных отношений и почти полный отказ от договорного регулирования экономических отношений;

- претерпело заметное изменение трудовое право, это касалось введения обязательной трудовой повинности, уравнивание оплаты труда мужчин и женщин, введение ограничения по продолжительности рабочего дня. В целом, трудовое законодательство, сформированное в исследуемый период стало важной основой для дальнейшего правового регулирования системы трудовых правоотношений Советской России;

- изменения в семейном законодательстве прежде всего основывались на отказе признавать церковь в качестве государственного института, в силу этого обстоятельства, церковный брак не признавался. Также важнейшими достижениями в сфере правового регулирования семейных отношений можно считать свободу расторжения брака, отказ от патриархального распределения прав и обязанностей членов семьи, уравнивание в личных и имущественных правах лиц, родившихся вне брака с детьми, родившимися в законном браке.

Формирование нового государственного аппарата и системы права советской России в 1917-1921 гг. заложило фундамент качественно новых государственно-правовых институтов, отдельные элементы которых мы можем наблюдать в современной системе государства и права России.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 г. Принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст.582.
- 2 Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния» // СУ РСФСР. 1917. № 11. Ст. 160.
- 3 Декрет о земле (принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.
- 4 Декрет об учреждении Совета Народных Комиссаров (принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.
- 5 Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об Инспекции Труда» // СУ РСФСР. 1918. № 36. Ст. 474.
- 6 Декрет СНК РСФСР от 26 июня 1918 г. «Об организации дела народного образования в Российской Республике (Положение)» // СУ РСФСР. 1918. № 46. Ст. 551.
- 7 Декрет СНК РСФСР от 29 мая 1918 г. «О разграничении прав Центральной и местных Советских властей по собиранию пошлин и о регулировании деятельности местных таможенных учреждений» // СУ РСФСР. 1918. № 39. Ст. 506.
- 8 Декрет СНК РСФСР от 31 января 1918 г. «О биржах труда» // СУ РСФСР. 1918. № 21. Ст. 319.
- 9 Декрет СНК РСФСР от 5 декабря 1917 г. «О Высшем Совете Народного Хозяйства» // СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст.83.
- 10 Декрет СНК РСФСР от 8 апреля 1918 г. «О волостных, уездных, губернских и окружных комиссариатах по военным делам» // СУ РСФСР. 1918. № 31. Ст. 413.

- 11 Положение о земельных комитетах и об урегулировании ими сельскохозяйственных отношений (утв. СНК РСФСР, Наркомземом РСФСР 4 декабря 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 7. Ст. 105.
- 12 Положение о Рабочем Контроле (принято ВЦИК 14 ноября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 35.
- 13 Положение о районных (областных) и местных Советах народного хозяйства (утв. ВСНХ РСФСР 23 декабря 1917 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 196.
- 14 Постановление ВСНХ РСФСР от 30 января 1918 г. «О Комитетах цен» // СУ РСФСР. 1918. № 23. Ст. 326.
- 15 Александровский С.В. Очерки по гражданскому праву РСФСР. - М., 1924. - С. 1.
- 16 Андреев А.М. Местные Советы и органы буржуазной власти (1917г.). М., 1983.
- 17 Ананченко А.Б. Становление политической системы Советской России (октябрь 1917-1920 гг.). Дисс. на соиск. учен. степ. канд.. истор. наук. М., 2000. С. 93.
- 18 Андрианов В.И., Альтшулер Б.Ф., Волков П.М. Союз рабочих и крестьян в первые годы Советской власти. Ярославль, 1958. С. 12.
- 19 Агалаков В.Т. Советы Сибири: 1917-1918 гг. Новосибирск, 1978
- 20 Борьба за власть Советов в Симбирской губернии: Сб. восп. Ульяновск: Ульяновская правда, 1957. С. 157, 260
- 21 Борьба за Советскую власть на Южном Урале: Сб. док. Челябинск, 1957. С. 134-136.
- 22 Вселенский М. Номенклатура. – М., 1991.
- 23 Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. М., 1962.
- 24 Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства. – М., 1969.
- 25 Городецкий Е.Н. Рождение Советского государства 1917-1918. М., 1987. С. 82.

- 26 Гальперина Б.Д. Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов в апреле 1917 года // Вопросы истории. 1990. № 4. С. 3.
- 27 Гайсинский М.Г. Борьба большевиков за крестьянство в 1917 г. Всероссийские съезды Советов крестьянских депутатов. М., 1933
- 28 Гимпельсон Е.Г. Формирование советской политической системы. 1917-1923 гг. М., 1995. С. 34
- 29 Герасименко Г.А. Низовые крестьянские организации в 1917 - первой половине 1918 гг. Саратов, 1974
- 30 Дробижев В.З. Главный штаб социалистической промышленности очерк истории ВСНХ: 1917-1932 гг. М., 1966.
- 31 Деев Н.Н., Четвернин В.А. Советское государство и перестройка: проблемы теории. М., 1990.
- 32 Декреты Советской власти. – М., 1957. Т. 1.
- 33 Ерошкин М.П. Создание советского центрального государственного аппарата. – М., 1967.
- 34 Журавлев В.В., Симонов Н.С. Причины и последствия разгона Учредительного собрания // Вопросы истории. – 1992. – № 1.
- 35 Знаменский О.П. Революция и Учредительное собрание // Диалог. – 1990. – № 2.
- 36 Знаменский О.Н. Всероссийское Учредительное собрание: История созыва и политического крушения. Л., 1976
- 37 За власть Советов: Воспоминания. Калинин, Кн. изд., 1957. С. 186
- 38 История советской Конституции. Сб. документов 1917–1857 гг. М., 1957.
- 39 Исаев И.А. История государства и права России. М., 1993. С. 234.
- 40 История политических партий России. М., 1994
- 41 Ирошников М.П. Создание советского центрального государственного аппарата. Совет Народных Комиссаров и народные комиссариаты. Октябрь 1917 г. - январь 1918 г. Л., 1967

- 42 Ирошников М.П. Председатель Совета народных комиссаров Вл. Ульянов (Ленин). Очерки государственной деятельности в 1917–1918 гг. – М., 1974.
- 43 Ионкина Т.Д. Всероссийские съезды Советов в первые годы пролетарской диктатуры. М., 1974.
- 44 Игнатъев А.В. Внешняя политика Временного правительства. М., 1974
- 45 Ионенко И.М. Солдаты тыловых гарнизонов в борьбе за власть Советов. Казань, 1976; и др.
- 46 История государства и права России (октябрь 1917–1920 гг.) (Курс лекций. Вып. 1). / Тимофеева А.А., редактор: Александрова Л.И.// [https://abc.vvsu.ru/books/1\\_istgosipr1](https://abc.vvsu.ru/books/1_istgosipr1)
- 47 История советской конституции : сборник документов : 1917-1957 / АН СССР, Ин-т права им. А. Я. Вышинского ; [отв. ред. Д. А. Гайдуков, В. Ф. Коток, С. Л. Ронин]. - Москва : Изд-во АН СССР, 1957. – 550 с.
- 48 Из истории ВЧК. Сб. документов. М., 1958. С. 72.
- 49 Карр Э. История Советской России. К. 1. Т. 1, 2. Ч. 2, 3. М., 1991.
- 50 Кожевников М. История советского суда. 1917-1956. М., 1957;
- 51 Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986. С. 55.
- 52 Кириченко М.Г. Высшие органы государственной власти РСФСР. М., 1968.
- 53 Кушнир А.Г. Генезис политико-административного устройства Советской России. Дис. ...д.и.н. М., 1991. С. 89.
- 54 Клеандрова В.М. Организация и формы деятельности ВЦИК (1917-1924 гг.). М., 1968; Клопов Э.В. Ленин в Смольном. М., 1965
- 55 Лаптева Л.Е. История отечественного государства и права/ Л.Е. Лаптева, В.В. Медведев, М.Ю. Пахалов. М., 2013. С. 440.

- 56 Ленин В.И. Выборы в Учредительное собрание и диктатура пролетариата // Полн. собр. соч. Т. 40. Великанов О. было ли советским наше первое правительство // Санкт-Петербургская панорама. – 1991. – № 2.
- 57 Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 35. М., 1980. С. 28.
- 58 Леонов С.В. Советское государство: замыслы и действительность (1917– 1920 гг.) // Вопросы истории. – 1990. – № 12.
- 59 Лапандина В. Комитет членов Учредительного собрания: структура власти и политическая деятельность. Автореф. дис. ... к.и.н. Самара, 1997.
- 60 Лацис М.: Чрезвычайные комиссии по борьбе с контрреволюцией. М., 1921. С. 12.
- 61 Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства: 1917-1920. М., 1957;
- 62 Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. - 192 с.
- 63 Макарова С.Л. Опросные листы Мособлисполкома и Наркомзема как источник по истории советского строительства на местах (ноябрь 1917 - июнь 1918 г.) // Источниковедение истории советского общества. Вып. III. М., 1978. С. 193.
- 64 Моисеева О.Н. Советы крестьянских депутатов в 1917 году. М., 1967. С. 173.
- 65 Мулукаев Р.С. Становление советской милиции (1917-1920 гг.) // Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 96.
- 66 Носова Н.П. Управлять или командовать. Государство и крестьянство советской России (1917–1929 гг.). – М., 1993. Гл. 11.
- 67 Орлов В.С. Рождение советской демократии: Февраль 1917 - июль 1918. М., 1987.
- 68 Октябрь в Костроме: Воспоминания. Кострома: Кн. изд., 1957. С.190.

- 69 Обращение II Всероссийского съезда Советов от 26 октября 1917 г.  
«Рабочим, солдатам и крестьянам!» // Известия ВЦИК. 1917. 27 октября.  
ря.
- 70 Петров А.Г., А.Ю. Авксентьева А.Ю. Регламентация прав и гражданских свобод в России в 20-е гг. XX в. // Вестник Российского университета кооперации. 2013. № 2(12)
- 71 Первое советское правительство (октябрь 1917 – июль 1918 гг.). – М., 1991.
- 72 Политические партии России в контексте ее истории. Ростов-на-Дону, 1998.
- 73 Политические деятели России 1917: Биографический словарь М., 1993. С. 387.
- 74 Портнов В.П., Славин М.М. Становление правосудия Советской России (1917-1922 гг.). М., 1990
- 75 Петроградский Военно-революционный комитет: Документы и материалы. В 3-х т. - Т. 1-3. - М.: Наука, 1966-1967.
- 76 Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995.
- 77 Пайпс Р. Русская революция. Ч. 2. М., 1994. С. 174-177.
- 78 Протоколы Президиума ВСНХ, 1919 год. Сборник документов. М., 1993.
- 79 Пименов Р.И. Россия без центральной власти (1917-1921). СПб.; Сыктывкар, 1998, и др.
- 80 Первое советское правительство (октябрь 1917 – июль 1918 гг.). – М., 1991.
- 81 Ротова В.Н. История государственного управления в России: Учебное пособие. - Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2011. – 265 с.
- 82 Рабинович А.Е. Большевики приходят к власти. – М., 1989.
- 83 Разгон А.И. ВЦИК Советов в первые месяцы диктатуры пролетариата. – М., 1977.

- 84 Россия 1917 год. Выбор исторического пути. – М., 1989.
- 85 Раскольников Ф.Ф. Кронштадт и Питер в 1917 году. М., 1990. С. 272.
- 86 Роцин Б. Е. Основные принципы российского трудового права на первоначальном этапе социалистической организации труда (октябрь 1917–1920 гг.) //Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова, 2010.-№ 4.
- 87 Сагалаков Э.А. Институт комиссаров Временного правительства. Автореф. ... к. и. н. М., 1997.
- 88 Семьянинов В.П. Советы в деревне в первый год пролетарской диктатуры. Дис. ...докт. ист. наук. М., 1988. С. 50.
- 89 Стариков В.С. Роль демобилизованных революционных солдат в укреплении и развитии Советской власти в деревне. Ноябрь 1917 - лето 1918 г. (На материалах Среднего Поволжья). Автореф. дис.... к.и.н. Л., 1986. С. 13.
- 90 Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. – М., 1984
- 91 Сенцов А.А. Развитие российского государства после Февральской революции 1917 г. Краснодар, 1994;
- 92 Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л., 1980.
- 93 Старцев В.И. Большевики, Второй Всероссийский съезд Советов и создание советской системы // Проблемы государственного строительства в первые годы Советской власти. Л., 1973. С. 7-45;
- 94 Скрипилев Е.А. Всероссийское Учредительное собрание: Ист.-прав. исследование. М., 1982.
- 95 Советские Конституции. М., 1963.
- 96 Съезды Советов РСФСР и автономных республик РСФСР. Т. 1. М., 1959. С. 102-104;
- 97 Семькина Л.П. Создание Народного комиссариата внутренних дел и его деятельность по организации власти на местах (окт. 1917 - ноябрь 1918 гг.). М., 1970.



- 98 Систематический сборник постановлений, изданных по Наркомату по морским делам с 25 октября 1917 г. по 31 декабря 1918 г. М., 1919. С. 11.
- 99 Серебрякова З.Л. Областные объединения Советов России. Март 1917 - декабрь 1918 г. М., 1977. С.5.
- 100 Стучка П. Учение о государстве и Конституции РСФСР. 2-е изд., пересм. М.: Красная новь, 1923. 349 с.
- 101 Токарев Ю.С. Роль Советов в судебном строительстве (октябрь 1917 - июнь 1918 гг.) // Проблемы государственного строительства в первые годы Советской власти. Л., 1973. С. 240-258.
- 102 Хесин С.С. Становление пролетарской диктатуры в России. Вопросы установления Советской власти и складывания пролетарской государственной системы (ноябрь 1917 - март 1918 Тг.). М., 1975.
- 103 Хаски Ю. Российские адвокаты и советское государство: Происхождение и развитие советской адвокатуры: 1917-1939. М., 1993.
- 104 Федоров К.Г. ВЦИК в первые годы Советской власти. 1917-1920 гг. М., 1957.
- 105 Цвырова Л.Г. Политические партии на Западном фронте: борьба за демократизацию армии и выбор путей общественного развития (март 1917 - февраль 1918 гг.). Автореф. ... дис. к.и.н. Минск, 1993.
- 106 Югов М.С. Советы в первый период революции // Очерки по истории октябрьской революции. М.; Л., 1927. С. 113-253.