

дящихся,<sup>86</sup> жестоко страдавших от нехватки продовольствия, и «главным предметом забот и целью действий»<sup>87</sup> СНК и СТО. Подробно остановиться на этом вопросе в докладе на заседании Петроградского Совета В. И. Ленин не смог за недостатком времени. Лишь часть материала по этому вопросу была использована им в ответах на записки.<sup>88</sup> На VIII съезде партии в отчетном докладе ЦК В. И. Ленин рассматривал вопрос о работе в деревне в неразрывном единстве с вопросом продовольственным.<sup>89</sup> Во всех публичных выступлениях, состоявшихся в период между окончанием работы VIII съезда партии и 17 апреля — временем завершения авторской работы над текстом будущей брошюры «Успехи и трудности Советской власти»: в докладе о внешнем и внутреннем положении Советской республики на чрезвычайном заседании Московского Совета рабочих и красноармейских депутатов 3 апреля,<sup>90</sup> в докладе о задачах профессиональных союзов в связи с мобилизацией на Восточный фронт на пленуме ВЦСПС 11 апреля,<sup>91</sup> в речи на конференции железнодорожников Московского узла 16 апреля<sup>92</sup> и речи о борьбе с Колчаком на конференции фабрично-заводских комитетов и профессиональных союзов Москвы<sup>93</sup> — В. И. Ленин наряду с другими важнейшими вопросами жизни и борьбы Республики Советов неизменно возвращался к вопросу о борьбе с голодом. Всю весну и лето 1919 г. разрешение продовольственной проблемы, борьба с голодом продолжали оставаться одной из постоянных забот и важнейших дел Советского правительства. Включение в брошюру «Успехи и трудности Советской власти» текста речи В. И. Ленина в фойе Народного дома 13 марта 1919 г. позволило не только усилить политическую актуальность этого издания, но и в полной мере соответствовало названию этой ленинской брошюры.

*М. П. ПРОШИНКОВ*

## СТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОГО ДЕКРЕТА

В напряженные послеоктябрьские месяцы 1917—1918 гг. наибольшее число декретов и постановлений по всем коренным вопросам социально-экономической жизни страны издал, как известно, возглавляемый В. И. Лениным Совет Народных Комиссаров, выполнявший вместе с ЦК РКП(б) всю основную работу по управ-

<sup>86</sup> Там же, с. 31.

<sup>87</sup> Там же, с. 65.

<sup>88</sup> Там же, с. 13.

<sup>89</sup> Там же, с. 143—144.

<sup>90</sup> Там же, с. 248—250.

<sup>91</sup> Там же, с. 281—282.

<sup>92</sup> Там же, с. 312—313.

<sup>93</sup> Там же, с. 317.

лению Советской Россией, по организации социалистического строительства и борьбе с контрреволюцией. Разумеется, это не было случайностью: в деятельности первого Советского правительства с момента его возникновения последовательно проявлялось соединение законодательных и исполнительных функций — одной из важнейших особенностей Советов, принципиально нового государственного аппарата, которая была отмечена В. И. Лениным еще до победы Великого Октября.<sup>1</sup> «Мы не делали логических выводов о структуре власти, — указывал впоследствии Я. М. Свердлов на заседании ВЦИК Советов 1 апреля 1918 г. в докладе о разработке Конституции РСФСР, — но много и неоднократно с трибуны ЦИК говорилось о том, что рассчитывают на ЦИК как на орган законодательный, а Совет Народных Комиссаров — орган исполнительный. И каждый из вас, если внимательно следил за деятельностью Советской власти, заметил, что такое разделение властей исполнительной и законодательной не соответствует деятельности Советской республики. Совет Народных Комиссаров — это непосредственный орган власти как таковой: и законодательный, и исполнительный, и административный».<sup>2</sup>

Вопросы о том, как в острой борьбе с буржуазными и мелкобуржуазными партиями большевики во главе с В. И. Лениным сумели отстоять за Совнаркомом право издания революционных декретов, каково было содержание и значение важнейших из них, получили более или менее полное освещение в литературе.<sup>3</sup> Гораздо меньше внимания привлекала и значительно хуже изучена организационно-правовая сторона выполнения Советом Народных Комиссаров этой важнейшей его функции в период 1917—1918 гг. Поэтому попробуем проследить, по каким основным каналам проходила в эти годы разработка декретов и постановлений Совнаркома, как постепенно складывался определенный порядок их подготовки и издания, вырабатывались общие организационные формы, в соответствии с которыми в это время, а во многом и в дальнейшем, осуществлялась законодательная деятельность первого Советского правительства.

---

<sup>1</sup> В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 34, с. 304—305.

<sup>2</sup> Я. М. Свердлов. Избранные произведения, т. 2, М., 1959, с. 161.

<sup>3</sup> См.: К. Г. Федоров. ВЦИК в первые годы Советской власти (1917—1920). М., 1957; Г. П. Голиков. Революция, открывшая новую эру. М., 1967; История Великой Октябрьской социалистической революции. М., 1967; М. П. Ирошников. Декреты Великого Октября. М., 1967; История Советского государства и права. Книга первая. Становление Советского государства и права (1917—1920 гг.). М., 1968; К. В. Гусев, Х. А. Ерицян. От соглашательства к контрреволюции. (Очерки истории политического банкротства и гибели партии социалистов-революционеров). М., 1968; Роль В. И. Ленина в становлении и развитии советского законодательства. М., 1969; Т. А. Сивохина, М. И. Стишов. В. И. Ленин и мелкобуржуазная оппозиция во ВЦИК (октябрь 1917—июль 1918 гг.). В кн.: В. И. Ленин и некоторые вопросы изменения социальной структуры советского общества в переходный период. М., 1973, и др.

Первым актом, установившим порядок законодательства в начальный период существования Советской власти, явился декрет Совета Народных Комиссаров от 30 октября 1917 г. о порядке утверждения и опубликования законов,<sup>4</sup> в тексте которого получили свое официальное оформление несколько пунктов написанного В. И. Лениным в ходе Октябрьского вооруженного восстания в Петрограде известная наброска об организации нового аппарата управления.<sup>5</sup> Этим декретом был определен весь путь прохождения советского законодательного акта, начиная с оформления его в виде законопроекта и кончая порядком его опубликования и вступления в законную силу. Не останавливаясь на характеристике всего содержания декрета, отметим лишь интересующий нас момент, а именно то, что согласно его статье 2 на рассмотрение правительства законопроекты должны были вноситься из «соответствующего министерства» за подписью «надлежащего народного комиссара» или из учрежденного при правительстве стола законодательных предложений за подписью его заведующего. Как видим, декрет совершенно четко назвал два возможных пути во всяком случае главных пути представления законопроектов: 1) из соответствующих народных комиссариатов, вставших у государственного руководства отдельными отраслями социально-экономической жизни страны, 2) из специального юридического органа, организованного при самом Совнаркоме. По какому же из указанных направлений развивалась в дальнейшем практика правотворческой деятельности Советского правительства? Очень скоро по вопросу о том, как должна была прежде всего осуществляться эта важнейшая работа Совнаркома, выявились две достаточно определенные тенденции.

Первая из них была связана с Наркомюстом, т. е. Народным комиссариатом юстиции. До настоящего времени в материалах Совнаркома не удалось обнаружить документальных данных о создании при Советском правительстве «стола законодательных предложений» или какого-либо иного аналогичного органа. Упомянутый в статье 2 декрета 30 октября «стол», как вполне резонно предположил еще в 1939 г. С. Н. Валк,<sup>6</sup> в действительности был, по-видимому, организован не при самом Совете Народных

---

<sup>4</sup> Декреты Советской власти, т. I, М., 1957, с. 29—30.

<sup>5</sup> Имеются в виду три ленинские заметки, касавшиеся вопросов создания комиссии законодательных предложений при министре-председателе и издания Вестника рабочего и крестьянского правительства и Собрания узаконений и распоряжений и актов правительства. См.: Ленинский сборник, XXI, с. 91—92; Е. А. Луцкий. Заметки В. И. Ленина о названии, программе и структуре Советского правительства (25 октября 1917 г.). В кн.: Источниковедение. Теоретические и методические проблемы. М., 1969.

<sup>6</sup> С. Н. Валк. О тексте декретов Октябрьской социалистической революции и о необходимости научного их издания. Архивное дело, 1939, № 3 (51), с. 8.



Комиссаров,<sup>7</sup> а в качестве одного из отделов Народного комиссариата юстиции. О создании отдела законодательных предположений и кодификации (второго по порядку из шести вновь образованных отделов НКЮ) говорит приказ временного заместителя народного комиссара юстиции П. И. Стучки от 12 декабря 1917 г. об отмене прежнего деления комиссариата юстиции на департаменты и об установлении нового деления.<sup>8</sup> В пользу данного предположения свидетельствует, в частности, и то, что, как указывается в автобиографии проф. М. А. Рейспера, последний вскоре после Октябрьской революции «по предложению В. И. Ленина (курсив наш, — М. И.) вошел в качестве заведующего отделом законодательных предположений в Народный комиссариат юстиции, каковой отдел и был им создан».<sup>9</sup> И надо сказать, что, несмотря на наличие в этих сведениях возможных неточностей (как видно из архивных документов, М. А. Рейспер, действительно приступивший к работе в НКЮ в начале ноября 1917 г., обычно именовался в рассматриваемый период не заведующим, а редактором отдела законодательных предположений, а еще точнее — редактором отделения государственного права этого отдела НКЮ), их достоверность в целом не вызывает сомнений, так как в первые послеоктябрьские месяцы (примерно до января 1918 г.) вся деятельность отдела законодательных предположений Народного комиссариата юстиции по существу сводилась к работе небольшой группы сотрудников отделения государственного права, руководителем которой и являлся М. А. Рейспер.<sup>10</sup>

Однако, несмотря на то что Отдел законодательных предположений и кодификации НКЮ был создан как внутриведомственный орган и не являлся каким-то особым юридическим учрежде-

---

<sup>7</sup> Указание Д. А. Чугаева на образовании при Совнаркоме комиссии законодательных предположений во главе с Ю. Лариным (М. А. Лурье), к сожалению, не содержит ссылки на источники и поэтому нуждается в уточнении. См.: Д. А. Чугаев. 1) Слом буржуазной государственной машины и создание советского государственного аппарата. В кн.: Победа Великой Октябрьской социалистической революции. М., 1957, с. 426; 2) История создания и упрочения Советского государства. Доклад, обобщающий содержание трудов, представленных на соискание ученой степени доктора исторических наук. М., 1964, с. 19—20. Данный вопрос до сих пор не изучен еще должным образом и остался нераскрытым и в опубликованной сравнительно недавно интересной статье: Л. И. Аптлова. Отдел законодательных предположений и кодификации Народного комиссариата юстиции РСФСР и его роль в предварительном рассмотрении законопроектов. Правоведение, 1965, № 1.

<sup>8</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 1, № 4, л. 80: «Газета Временного Рабочего и Крестьянского правительства», 15 декабря 1917 г., № 33. — В состав Отдела входило шесть отделений: 1) по государственному праву; 2) по судопроизводству; 3) по гражданскому праву; 4) по уголовному праву; 5) по специальному законодательству; 6) издательское.

<sup>9</sup> Рейспер М. А. Автобиография. Энциклопедический словарь Гранат. Седьмое издание, т. 41, часть вторая, столб. 204.

<sup>10</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 1, № 4, л. 21, 27—30, 114; № 5, л. 1—9; ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 1, № 19, л. 30—32, 43.

нием, состоявшим непосредственно при Совнаркоме, руководители Народного комиссариата юстиции с самого начала рассматривали его, по-видимому, как своеобразного дублера того «стола законодательных предположений», о котором говорилось в тексте декрета 30 октября 1917 г. Во всяком случае на состоявшемся под председательством П. И. Стучки 12 декабря первом совместном заседании коллегии НКЮ (присутствовали большевики М. Ю. Козловский, П. А. Красиков и левый эсер В. А. Алгасов) и сотрудников Отдела во главе с М. А. Рейснером в качестве основных задач его деятельности были указаны, хотя и в общей форме, выработка законопроектов и выполнение заключений, редактирования и консультаций по законодательным предположениям других ведомств.<sup>11</sup>

После того как в соответствии с достигнутым в ночь с 9 на 10 декабря 1917 г. соглашением между Советским правительством во главе с В. И. Лениным и ЦК партии левых эсеров<sup>12</sup> в состав руководства Народного комиссариата юстиции вошли левоэсеровские представители И. З. Штейнберг и А. А. Шрейдер,<sup>13</sup> эта тенденция получила еще более определенное выражение. Уже 19 декабря И. З. Штейнбергом, который при поддержке других левоэсеровских представителей в Совнаркоме и Наркомюсте всячески стремился максимально расширить компетенцию последнего в системе советского правительственного аппарата, был подписан и вскоре, 21 декабря, опубликован «План работы Народного комиссариата юстиции», где шестое (бывшее «издательское») отделение Отдела законодательных предположений совершенно недвусмысленно определялось как отделение «для редакции всех законопроектов всех наркоматов перед поступлением их на рассмотрение и утверждение Совета Народных Комиссаров».<sup>14</sup>

Другой подход к разработке и изданию декретов Советской власти подсказывала, а точнее диктовала живая практика борьбы с внутренней контрреволюцией, за осуществление социалистических преобразований, те весьма сложные условия, в которых проходило становление пролетарского государства в России в 1917—1918 гг. В напряженнейшей обстановке первых послеоктябрьских дней, когда «регулярных заседаний» Совета Народных Комиссаров еще не было и только что родившееся новое правительство собиралось по мере надобности и далеко не всегда в полном составе, так как народные комиссары были предельно загружены самой

---

<sup>11</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 1, № 4, л. 30; № 5, л. 1—6.

<sup>12</sup> Декреты Советской власти, т. I, с. 33—34, 200.

<sup>13</sup> В соответствии с соглашением И. З. Штейнберг стал исполнять обязанности наркома юстиции, а А. А. Шрейдер был назначен его заместителем и одновременно заведующим Отделом кодификации, выделенным в качестве самостоятельного из Отдела законодательных предположений и кодификации, которым продолжал руководить проф. М. А. Рейснер.

<sup>14</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 1, № 19, л. 5—5 об., 19—19 об.; СУ РСФСР, 1917, № 12, ст. 171.

разнообразной работой, многие декреты не обсуждались даже на заседаниях Совнаркома, а считались утвержденными после подписания Председателем СНК В. И. Лениным и кем-либо из народных комиссаров.<sup>15</sup> Об этом свидетельствует, например, и датированное 15 ноября 1917 г. письмо Ю. Ларина, с которым он обратился в Совнарком, к его Председателю В. И. Ленину, и которое содержит ценные сведения о том, как именно в таком, «рабочем», порядке были подготовлены и приняты, в частности, проекты следующих трех из первых важнейших декретов Советской власти. «Законопроекты, выработанные отделом законодательных предположений Комиссии (быв. министерства) труда (имеющие быть на днях представленными в СНК после окончания рассмотрения представителями рабочих организаций),<sup>16</sup> — писал В. И. Ленину Ю. Ларин, — вызывают увеличение расходов городских самоуправлений, почему введение их невозможно без расширения финансовых полномочий последних. Поэтому прошу Вас подписать и сдать для опубликования 2 предлагаемые бумаги: 1) о расширении финансовых полномочий городских самоуправлений (представляет собой воспроизведение постановлений состоявшегося пару недель назад всероссийского съезда союза городов); 2) о государственной монополии объявлений». В постскриптуме своего письма Ю. Ларин, подписавшийся (обращаем на это внимание) как «заведующий Отделом законодательных предположений Комиссии труда», сделал также небезынттересную приписку. «Кстати прилагаю, — продолжал он, — проект декрета об уничтожении сословий, который меня просили написать (составлен на основании резолюции I-го Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов 23 июня)».<sup>17</sup> И далее заключал: «Опубликование наших законов полезно для впечатления на наших приверженцев, каковы бы ни были результаты. Я пометил их не сегодняшней датой, чтобы не было придинок на случай, если „коалиционное“ правительство образуется сегодня».<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Ю. Ларин. У колыбели. «Народное хозяйство», 1918, № 11, с. 16—17; В. Д. Бонч-Бруевич. На боевых постах Февральской и Октябрьской революций. М., 1931, с. 130; П. П. Горбунов. Как создавался в Октябрьские дни рабочий аппарат Совета Народных Комиссаров. В кн.: В. И. Ленин в первые месяцы Советской власти. М., 1933, с. 104.

<sup>16</sup> Ю. Ларин имел, вероятно, в виду готовившиеся под его руководством проекты советских декретов о рабочем контроле над производством, об обеспечении безработных, о договоре найма, об инспекции труда, о промысловых судах и о бирже труда, которые, как сообщила 2 ноября «Правда», после их обсуждения 5 ноября в Наркомате труда собранием представителей профсоюзов, фабзавкомов и других петроградских и всероссийских рабочих организаций, намечалось передать для рассмотрения и утверждения в Совет Народных Комиссаров. (Ю. Ларин. О новых рабочих законах. Правда, 2 ноября 1917 г., № 176).

<sup>17</sup> Первый Всероссийский съезд Советов Р. и С. Д., т. II, М.—Л., 1931, с. 310.

<sup>18</sup> ЦПА ИМЛ, ф. 461, № 30805, л. 1. Приложенный к письму текст проекта постановления Советского правительства о введении государ-



И в дальнейшем, в чрезвычайных условиях последующих недель, когда только что возникшая Советская власть начинала свое триумфальное шествие по всей стране, как вспоминал член КПСС с 1917 г. представитель советского Украинского правительства в Совете Народных Комиссаров В. П. Затонский, продолжали сохраняться «особенные порядки»: «Бурная стихия революции чувствовалась во всем и во всех. Комиссариаты помещались в отдельных комнатах Смольного, все дела вершились в кабпете Ильича или в Совнаркоме. Никаких малых совнаркомов и прочих предварительных комиссий, фильтрующих декреты и постановления, не было. Дела возникали и утверждались тут же, на общих больших заседаниях, и непосредственно... из „Красной комнаты“ (зал заседаний Совнаркома), направлялись на телеграф для распространения — всем, всем, всем».<sup>19</sup>

Как видим, в связи с целым рядом обстоятельств и внешнего (напряженная и часто резко менявшаяся обстановка послеоктябрьских месяцев то и дело требовала принятия в кратчайшие сроки решительных революционных мер в самых различных областях социально-экономической жизни страны), и внутреннего (крайняя малочисленность и неопытность в делах государственного управления первых сотрудников советского правительственного аппарата) характера явно целесообразно и практически невозможно было обеспечить строгое и точное осуществление намеченного в упоминавшемся выше «Плане работы Народного комиссариата юстиции» порядка, согласно которому законопроекты должны были сначала разрабатываться в соответствующих отделениях Отдела законодательных предположений, после этого рассматриваться общим собранием редакторов всех отделений Отдела, затем утверждаться коллегией Наркомюста, пройти окончательное редактирование в 6-м отделении Отдела и только тогда, наконец, могли быть внесены в Совет Народных Комиссаров.<sup>20</sup> Неудивительно поэтому, что, как видно из протоколов заседаний Отдела, а также из обзора его деятельности, до 20-х чисел января 1918 г. ни один из декретов Советской власти не был практически связан с этим органом.<sup>21</sup>

---

ственной монополии на объявления (там же, л. 2—3) действительно датирован 30 октября 1917 г. Как поясняет сам Ю. Ларин, это было сделано в связи с проходившими именно тогда организованными Вик-желем переговорами представителей меньшевиков, эсеров и других партий и организаций с представителями ЦК большевистской партии и ВЦИК Советов по вопросу о составе Советского правительства. (Протоколы Центрального комитета РСДРП(б). Август 1917—февраль 1918. М., 1958, с. 124—145, 273—276; В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 35, с. 450—452).

<sup>19</sup> В. П. Затонский. На заре Красной Армии. В кн.: Гражданская война 1918—1921 гг. (в трех томах), т. I. М., 1928, с. 1.

<sup>20</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 1, № 19, л. 19—19 об.; СУ РСФСР, 1917, № 12, ст. 171.

<sup>21</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 1, № 4, л. 21, 27—30; № 5, л. 1—9. — Самым ранним из декретов Совета Народных Комиссаров, основанных

Вышеизложенное делает также вполне понятным и то, почему в первые послеоктябрьские месяцы особенно широкое применение получило предусмотренное декретом 30 октября первоначальное составление проектов новых актов и внесение их в Совнарком именно народными комиссариатами, которые через своих руководителей — народных комиссаров, изо дня в день непосредственно участвовавших в работе Советского правительства, весьма оперативно могли делать это, минуя какие-либо специальные законоподготовительные органы. При такой практике внесения проектов декретов, да и вообще любого вопроса, очень скоро стала очевидной настоятельная необходимость установить определенный порядок подготовки заседаний Совнаркома и разработки вносившихся на рассмотрение правительства вопросов и законопроектов.

Первый шаг в этом направлении был сделан 20 ноября 1917 г., когда, заслушав доклад П. Е. Дыбенко о создании комиссии для расследования дела транспортной флотилии, Совет Народных Комиссаров под председательством В. И. Ленина принял следующее постановление: «По всем делам, требующим известного соглашения или обсуждения различными ведомствами, входить в контакт с этими ведомствами, помимо Сов. Нар. Ком., через В. Д. Бонч-Бруевича и Н. П. Горбупова».<sup>22</sup> Как видим, по достаточно частному, конкретному вопросу здесь, по-видимому впервые, был сформулирован, хотя и в общей форме, важный принцип необходимости согласования вносившихся на рассмотрение СНК вопросов с другими советскими ведомствами. Причем организационно-техническая сторона подобных контактов должна была осуществляться при содействии указанных выше руководителей Управления делами правительства.

Примерно через месяц (не позднее 16 декабря 1917 г.), опираясь на накопленный уже определенный опыт практической работы Совета Народных Комиссаров и придавая большое значение вопросу правильной ее организации, В. И. Ленин пишет известные правила «о том, как ставить вопросы на повестку», т. е. правила подготовки и документирования заседаний Совнаркома: «От каждого комиссара, вносящего какой бы то ни было вопрос в порядок дня Совета Народных Комиссаров, требовать предварительного *письменного* заявления с указанием: а) в чем состоит вопрос (кратко) [это указание не может ограничиться одной ссылкой («о том-то»), а должно состоять в *изложении содержания* вопроса] б) что именно предлагается Совету Народных Комиссаров? (дать деньги; принять *такую-то* резолюцию и т. п. точные указания, *чего* хочет вносящий вопрос) в) затрагивает ли данный вопрос ведомства других комиссаров? каких именно? есть ли от них

---

на самостоятельно подготовленных Отделом под руководством М. А. Рейснера законопроектах, является принятый 20 января декрет о свободе совести, церковных и религиозных обществах (ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 1, № 4, л. 27—28; Декреты Советской власти, т. I, с. 371—374).

<sup>22</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 1, № 1, л. 9.



письменные заключения?<sup>23</sup> На заседании СНК 18 декабря по пункту 8 повестки дня о порядке внесения вопросов в повестку дня заседания правительства принимается постановление, утвердившее эту ленинскую инструкцию,<sup>24</sup> которая легла в основу всей последующей работы Совета Народных Комиссаров, в том числе и его правотворческой деятельности. Позднее (в апреле 1918 г.) в Москве В. И. Ленин напомнил сотрудникам Секретариата СНК о принятой еще в Петрограде инструкции и снова указал им, «что на повестку они не должны ставить вопросы без затребования от докладчика (или от вносящего вопрос) подписки:

1) Запрошено ли ведомство финансов (Комиссарнат финансов + Контроль), если дело касается расходов и ассигнований.

2) Запрошены ли ведомства, соприкасающиеся с тем вопросом, о коем идет речь».<sup>25</sup>

Таким образом, уже в первые недели существования Советского правительства в его деятельности под руководством В. И. Ленина был установлен важный принцип обязательного согласования вносившегося вопроса или проекта декрета со всеми заинтересованными комиссарнатами и другими учреждениями. Это не только обеспечивало всестороннее обсуждение представленных в Совпарком проектов декретов и постановлений и принятие по ним правильных решений, но также позволяло обходиться практически без детального рассмотрения законопроектов во всех предлагавшихся Наркомюстом редакционно-правовых инстанциях.<sup>26</sup> Однако по мере распространения и упрочения Советской власти, постепенного формирования и налаживания деятельности основных звеньев пролетарского госаппарата все более несомненной становилась также необходимость и нового, более развернутого и подробного официального решения организационно-правовых вопросов, связанных с непосредственным осуществлением законодательной работы Советского правительства.

Инициатива издания соответствующего акта Советской власти принадлежала Наркомюсту. После «постоянного обсуждения» 17 и 18 января 1918 г. в Отделе законодательных предположений НКЮ разработанной под руководством М. А. Рейснера «Инструкции о редактировании и печатании правительственных актов» и принятии ее текста с некоторыми поправками и дополнениями последняя была 19 января одобрена коллегией Наркомюста.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 54, с. 384.

<sup>24</sup> ЦПА ИМЛ, ф. 19, оп. 1, № 29, л. 22; ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 1, № 1, л. 43 об.

<sup>25</sup> Ленинский сборник, XXI, с. 96—97.

<sup>26</sup> Именно на этой основе в повседневной практике Совпаркома получило такое широкое применение создание различных (постоянных, чрезвычайных и рабочих, или временных) комиссий, задачи и компетентность которых, равно как и их численность и персональный состав, определялись правительством в каждом отдельном случае.

<sup>27</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 1, № 5, л. 12; № 7, л. 5.

В дальнейшем, заслушав на заседании 24 января сообщение заместителя наркома юстиции А. А. Шрейдера «Об отделе законодательных предположений», Совет Народных Комиссаров принял следующее решение: «Отдел и проект его конструкции и компетенции утвердить».<sup>28</sup> Как сообщал об этом на состоявшемся 28 января междуведомственном совещании представителей законодательных отделов народных комиссариатов А. А. Шрейдер, разработанная в отделе государственного права НКЮ инструкция о редактировании и печатании законодательных предположений и правительственных актов была утверждена СНК с некоторыми незначительными изменениями и должна была вскоре быть опубликована в официальном издании.<sup>29</sup> Этим новым актом, в основе которого лежал разработанный в Наркомюсте «Проект инструкции», и стал опубликованный 30 января 1918 г. декрет Совета Народных Комиссаров о редактировании и печатании законодательных и правительственных актов.<sup>30</sup>

Характерно, что в тексте декрета вовсе не шла отражения та часть «Проекта инструкции» НКЮ, в которой говорилось о порядке разработки тех актов, инициатором издания которых выступал Народный комиссариат юстиции.<sup>31</sup> Исходя из существовавшей практики декрет, наоборот, в первой же своей статье закрепил и особо подчеркнул то важнейшее положение, что проекты законодательных и правительственных предположений должны подготавливаться и редактироваться в соответствующих ведомствах. Вместе с тем декрет установил, что законопроекты отдельных ведомств следует вносить на рассмотрение Отдела законодательных предположений НКЮ не позднее их представления в Совнарком (отметим, что проект Наркомюста требовал обязательно предварительного обсуждения их в НКЮ). Как указывалось также в статье второй декрета, свои заключения по законопроектам Отдел должен был сообщать ведомствам и Совнаркому; а в соответствии со статьей третьей представитель Отдела обязан был присутствовать на заседаниях Советского правительства с правом совещательного голоса. В последующих статьях декрета 30 января устанавливался определенный порядок публикации советских законодательных актов, которая должна была осуществляться Наркомюстом в «Собрании узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства».<sup>32</sup>

<sup>28</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 1, л. 76.

<sup>29</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 1, № 116, л. 1.

<sup>30</sup> Декреты Советской власти, т. I, с. 448—449.

<sup>31</sup> См. «Проект инструкции о редактировании и печатании законодательных и правительственных актов», напечатанный сначала 26 января 1918 г. в «Газете Временного Рабочего и Крестьянского правительства», а затем 27 января в «Известиях».

<sup>32</sup> Декреты Советской власти, т. I, с. 448—449. — О публикации декретов в различных газетах и «Собрании узаконений» см.: С. И. Валк. О тексте декретов..., с. 11—20; М. П. Ирошников. Создание советского центрального государственного аппарата. Л., 1967, с. 143—152.

После издания декрета 30 января 1918 г. осуществлявшаяся теперь в соответствии с его положениями работа Отдела законодательных предположений НКЮ в области юридической проверки и редакции законопроектов, поступавших на рассмотрение Совнаркома, существенно расширилась.<sup>33</sup> Для успешной реализации декрета по инициативе Наркомюста, как отмечалось в обзоре деятельности отделения государственного права, был установлен «временный институт особого еженедельно собираемого совещания представителей ведомств под председательством одного из редакторов Отдела законодательных предположений...».<sup>34</sup> В феврале 1918 г. под руководством того же М. А. Рейснера был разработан проект организации и деятельности такого междуведомственного совещания,<sup>35</sup> который лег в основу специального документа — «Положения о редакционном совещании», утвержденного 5 марта.<sup>36</sup> Как видно из текста «Положения», состав редакционного совещания был образован из представителей всех народных комиссариатов и ВСНХ (по одному от каждого), а также редакторов и сотрудников — консультантов Отдела законодательных предположений НКЮ. Не имея возможности охарактеризовать содержание всех 11 статей «Положения», отметим, на наш взгляд, главное: его составители, заявляя о необходимости обеспечить выполнение декрета 30 января, фактически постоянно стремились расширить права и пределы компетенции Наркомюста. Достаточно сказать, что статьи 7 и 10 «Положения», вступая в противоречие со статьей 1-й упомянутого декрета, требовали *предварительного* представления Председателю редакционного совещания любых проектов наркоматов и ведомств (включая и спешные законопроекты) до их внесения на рассмотрение правительства.<sup>37</sup>

Несколько позднее, в письме коллегии Наркомюста от 23 мая 1918 г. М. А. Рейснер так оценивал деятельность этого органа в предшествующий период: «Это редакционное совещание, невзирая на некоторую громоздкость своего устройства, тем не менее функционировало в общем довольно успешно и в значительной степени содействовало ускорению редакционной работы согласно правилам о редактировании и печатании законодательных актов».<sup>38</sup> Подобной же точки зрения, по-видимому, придерживалось и руководство Наркомюста. Во всяком случае когда 22 марта 1918 г. Коллегия НКЮ приняла постановление «Об организации комиссариата и о более точном и целесообразном распределении работ между отделами комиссариата», то в нем было зафиксировано создание совещания редакторов различных отделений под председательством заведующего Отделом законодательных предположе-

<sup>33</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 1, № 4, л. 28.

<sup>34</sup> Там же, л. 29.

<sup>35</sup> Там же, № 116, л. 10—13 об., 22, 26—26 об.

<sup>36</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 53, л. 32—33.

<sup>37</sup> Там же, л. 32 об.

<sup>38</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 2, № 113, л. 40.



ний и кодификации, ответственного перед коллегией Наркомюста. Более того, основываясь несомненно на опыте работы редакционного совещания, указанное постановление предполагало «войти в соглашение с отдельными ведомствами о введении их юридических отделов в состав Отдела законодательных предположений НКЮ по отделениям: труда, промышленности, торговли, финансов, военно-морскому, международному».<sup>39</sup>

В действительности, однако, как Наркомюст в целом, так и интересующие нас его отделы, судя по всему, не сумели выполнить (по крайней мере должным образом) задачи, поставленные перед ними декретом СНК от 30 января 1918 г. Чрезвычайно запаздывал, как известно, выпуск очередных номеров «Собрания узаконений», подготовка которых была возложена на Отдел публикации законов НКЮ. Явно недостаточно оперативной и действенной оказалась для интенсивной правотворческой деятельности Совнаркома и предложенная Наркомюстом система проведения при его руководящем участии междуведомственных редакционных совещаний. Чтобы убедиться в этом, достаточно привести следующие данные, взятые из упоминавшегося обзора деятельности отделения государственного права: за февраль и март 1918 г. состоялось только четыре таких совещания, на которых были доложены заключения лишь по проектам следующих актов — о передаче всех учебных заведений в ведение Народного комиссариата просвещения, об отмене форм и учебных знаков по Наркомату просвещения, об отделении школ от церкви, о праве убежища, об обложении пошлинами браков и разводов и, наконец, об известном уже нам редакционном совещании при Народном комиссариате юстиции.<sup>40</sup>

Между тем в условиях наступившего после подписания Брестского договора периода мирной передышки, когда на первый план выдвинулась задача организации управления Советским государством, особенно важно было обеспечить успешную правотворческую деятельность Совета Народных Комиссаров, чьи декреты и постановления должны были сыграть ответственную роль в решении кардинальных организационно-практических задач социалистического строительства. Поэтому нет ничего удивительного в том, что именно весной, точнее в апреле и мае 1918 г., интересующим нас вопросам было уделено большое внимание со стороны Советского правительства и его главы В. И. Ленина.

15 апреля 1918 г. Председатель Совнаркома направил в Комиссариат юстиции письмо, в котором писал: «Прошу членов коллегии юстиции (желательно *в с е х*) посетить меня (о дне и часе договоримся) для беседы о том.

1) что именно сделано для издания Собрания Узаконений и Распоряжений,

<sup>39</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 148, л. 1.

<sup>40</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 1, № 4, л. 29.

- 2) — для кодификации,
- 3) — для получения суда более скорого и более беспощадного к буржуазии и к казнокрадам и пр.,
- 4) — для юридической пропаганды в населении, среди рабочих и беднейших крестьян
  - (а) печатной;
  - (б) лекционной (или курсы и т. п.),
- 5) — для привлечения бедноты к делу судебному (присяжные заседатели) и следственному,
- 6) — для использования сил Шрейдера и др.».<sup>41</sup>

Охватывая широкий круг вопросов, ленинское письмо являлось по существу программой важнейших практических мероприятий, направленных на установление нового, пролетарского правоо-  
рядка и обеспечение законности в Республике Советов.<sup>42</sup>

Для нашей темы особое значение представляют две из ленинских заметок — первая и вторая, которые несомненно были прямо вызваны очевидной неудовлетворенностью Совнаркома и его Председателя деятельностью Наркомюста в соответствующих областях. Небезынтересен и последний, шестой вопрос, поставленный в письме, так как именно он позволяет с достаточной уверенностью предполагать обстоятельства написания В. И. Лениным этого важного документа.<sup>43</sup>

Хотя до настоящего времени, к сожалению, неизвестны какие-либо сведения о том, когда члены коллегии Наркомюста были приняты В. И. Лениным и как проходила эта встреча, мы располагаем целым рядом других данных, вполне определенно показывающих, в каком направлении развивалось в дальнейшем реше-

<sup>41</sup> В. И. Ленин. Полн. собр. соч., т. 50, с. 58—59.

<sup>42</sup> А. С. Павлов. В. И. Ленин о законотворчестве и правовой пропаганде. «Советское государство и право», 1972, № 9.

<sup>43</sup> По всей вероятности, непосредственным поводом к написанию ленинского письма послужило обсуждение на заседании СНК 13 апреля 1918 г. (ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 1, л. 254—255) включенного в повестку дня по личной инициативе В. И. Ленина (там же, л. 247—248) заявления А. А. Шрейдера о необходимости восстановления кодификационного отдела, причем не в составе НКЮ, а при ВЦИКе (ЦПА ИМЛ, ф. 19, оп. 1, № 35, л. 14—15), а также протеста Шрейдера против исключения его из состава коллегии НКЮ (ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 1, л. 232). Напомним, что после заключения Брестского мирного договора и выхода 17 марта 1918 г. левозеровских представителей из состава Советского правительства, в связи с заявлением о сложении своих полномочий, сделанным И. З. Штейнбергом и А. А. Шрейдером, на заседании СНК 18 марта народным комиссаром юстиции был назначен П. И. Стучка, а его заместителем — П. А. Красиков (там же, л. 172; ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 2, № 120, л. 12). А еще через несколько дней в соответствии с упомянутым уже постановлением коллегии НКЮ от 22 марта «Об организации комиссариата и о более точном и целесообразном распределении работ между отделами комиссариата» был упразднен, как «случайно образовавшийся», самостоятельный Отдел кодификации и вновь восстановлен единый Отдел законодательных предложений и кодификации (ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 148, л. 1).

вне интересующих нас вопросов в Совнаркоме и в Наркомюсте, а также каковы были результаты.

Руководство Комиссарната юстиции тотчас же среагировало на письмо В. И. Ленина от 15 апреля. Уже на другой день, 16 апреля, П. И. Стучка доложил Коллегии НКЮ (присутствовали П. А. Красиков, М. Ю. Козловский, Д. И. Курский и Н. А. Черлюпчакевич) свои «Предположения (тезисы) об организации законодательного и кодификационного отдела». Как видно из протокола этого заседания, Коллегия «согласилась с доложенным» и поручила П. И. Стучке «внести тезисы на обсуждение через Председателя СНК в частное совещание комиссаров».<sup>44</sup> В чем же заключалось основное содержание тезисов?

В соответствии с разработанным П. И. Стучкой проектом Отдел законодательных предположений и кодификации НКЮ должен был состоять из 13 отделений, объединив в своем составе законодательные отделы всех отраслевых народных комиссариатов. Наряду с уже существовавшими в НКЮ тремя отделениями (государственного права; гражданского права и гражданского судопроизводства; уголовного права и уголовного судопроизводства) при содействии соответствующих комиссариатов предлагалось организовать десять особых отделений: рабочего законодательства; законодательства по земледелию и сельскому хозяйству; законодательства по социальному обеспечению; финансовых законов; торгово-промышленного законодательства; военно-морских законов; международного права; законодательства по народному просвещению; законодательства по здравоохранению и, наконец, законодательства путей сообщения. Целью создания всех этих отделений, руководители (редакторы) которых под председательством народного комиссара юстиции должны были избирать особое бюро — руководящий орган Отдела законодательных предположений и кодификации, являлось «устранение кустарнической и разрозненной выработки законопроектов и содействие более успешной кодификационной работе».<sup>45</sup> Главное же состояло в том, что, как справедливо отметил М. А. Рейснер, выдвинутый П. И. Стучкой план означал такое радикальное преобразование Отдела законодательных предположений и кодификации Наркомюста, которое позволило бы «развить и расширить» его «в своего рода постоянное и междуведомственное учреждение, которое должно было объ-

---

<sup>44</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 2, № 2, л. 19; ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 93, № 199, л. 18. Небезынтересно отметить, что через два дня, 18 апреля, за подписью М. Ю. Козловского в Отдел законодательных предположений и кодификации НКЮ было направлено письмо, в котором со ссылкой на постановление коллегии от 16 апреля предлагалось в будущем все проекты и предположения, вносимые на рассмотрение Редакционного совещания, предварительно представлять в коллегию НКЮ (ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 2, № 120, л. 25).

<sup>45</sup> ЦПА ИМЛ, ф. 5, оп. 1, № 2127, л. 1—2.



единить и централизовать законодательную деятельность всех ведомств». <sup>46</sup>

В полном соответствии с этой конечной целью «Тезисов» и был сформулирован в повестке дня Совета Народных Комиссаров рассмотренный им 22 апреля вопрос, докладчиком по которому выступил П. И. Стучка, «Об объединении юридических отделов и юрисконсультских частей при Народном комиссариате юстиции». Правда, окончательное решение по данному вопросу тогда не было принято. Руководствуясь ставшим к этому времени в работе Советского правительства уже традиционным принципом обязательного согласования проектов постановлений со всеми заинтересованными ведомствами, Совет Народных Комиссаров принял решение поручить П. И. Стучке устроить при Наркомюсте совещание юридических отделов и юрисконсультских частей всех комиссариатов по вопросу об объединении и согласовании действий. Заключение совещания было предложено внести на рассмотрение Совнаркома. <sup>47</sup>

Это решение Советского правительства было вскоре выполнено. «Постановлением Совета Народных Комиссаров, — писал 11 мая П. И. Стучка, обращаясь в Совнарком, — мне было поручено созвать совещание представителей всех ведомств для обсуждения вопроса об объединении разработки законодательных предположений, подлежащих рассмотрению Советом Народных Комиссаров или ВЦИК. Совещания эти были мною созваны и совместно с представителями ведомств выработано положение об отделе законодательных предположений и кодификации Народного комиссариата юстиции». «Положение это, — говорилось далее в письме, — разослано всем ведомствам. Прилагая при сем 25 экз. этого положения, я прошу внести его на обсуждение Совета Народных Комиссаров во вторник, 14 мая с. г.». <sup>48</sup> В действительности, однако, «Положение», о котором писал П. И. Стучка, не получило, по-видимому, необходимой поддержки народных комиссариатов, по крайней мере большинства из них. Именно это немаловажное обстоятельство отметил тогда же (в мае 1918 г.) М. А. Рейснер, выступив в поддержку предложений наркома юстиции: «Тезисы П. И. Стучки, так же как представленное мною по их поводу заключение, были затем рассмотрены в междуведомственном совещании, но, как кажется, проект всей реформы несколько затормозился из-за несогласия на означенную реформу некоторых из наших народных комиссариатов». <sup>49</sup>

И надо признать, что в этом не было ничего удивительного, так как входившие в состав многих народных комиссариатов (по

<sup>46</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 2, № 113, л. 40 об.

<sup>47</sup> ЦПА ИМЛ, ф. 19, оп. 1, № 101, л. 18—18 об.; ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 1, л. 301—302; № 56, л. 50.

<sup>48</sup> ЦПА ИМЛ, ф. 19, оп. 1, № 115, л. 123—123 об.

<sup>49</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 2, № 113, л. 40 об.

военным делам, продовольствия, торговли и промышленности, почт и телеграфов, по иностранным делам и др.)<sup>50</sup> специальные законодательные и юрисконсульские отделы или управления к этому времени располагали уже достаточно сформированным и налаженным аппаратом и выполняли вполне определенные функции, действительно необходимые для проведения нормальной работы своих ведомств в целом. Так, например, в составе Управления общих дел Народного комиссариата продовольствия имелись как Отдел законодательных предположений и общих распоряжений, так и юрисконсульская часть. Отдел занимался составлением всех законопроектов Наркомпрода, представлявшихся в Совет Народных Комиссаров; принимал участие в составлении приказов, инструкций и циркуляров, издаваемых распоряжениями наркома и коллегии Наркомпрода; участвовал в междоветовственном совещании при обсуждении внесенных другими ведомствами законопроектов, которые затрагивали интересы Наркомпрода, и, наконец, разъяснял местным продовольственным органам вопросы, связанные с хлебной монополией и правительственными распоряжениями в продовольственной области. В обязанности же юрисконсульской части входило составление проектов договоров, ведение судебных и судебно-административных дел, дел по недоразумениям, возникшим при сдаче продуктов продовольственным органам Комиссариата, или другим учреждениям и лицам; рассмотрение и предъявление претензий к разным учреждениям; проверка и ведение расчетов с железными дорогами за перевозку грузов; составление указаний и заключений по вопросам юридического характера; направление дел, связанных с нарушением законодательных актов и правительственных распоряжений в продовольственной области.<sup>51</sup>

Вот почему, не получив необходимой поддержки со стороны других народных комиссариатов, представленный НКЮ в «Положении» план реорганизации его Отдела законодательных предположений и кодификации весьма существенно отличался от указанных выше «Тезисов». Так, следует прежде всего подчеркнуть, что согласно статье 1 «Положения» на Отдел возлагалась теперь лишь «формальная и окончательная разработка», т. е. только редактирование представленных отраслевыми ведомствами законопроектов, подлежащих рассмотрению СНК и ВЦИК, а также кодификация действующего законодательства по всем ведомствам Советского правительства. По-прежнему решался и вопрос о составе Отдела. Вместо обязательного сосредоточения в НКЮ законодательных отделов всех комиссариатов теперь помимо существовавших ранее в Наркомюсте отделений государственного, гражданского и уголовного права, гражданского и уголовного судопроиз-

<sup>50</sup> См., например: ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 354, л. 33, 41, 77, 93, 99.

<sup>51</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 354, л. 41; ЦГАНХ СССР, ф. 1943, оп. 1, № 78, л. 4—4 об. и др.

водства в составе Отдела предлагалось создать новые, специальные отделения по числу самостоятельных ведомств, но они могли быть организованы фактически лишь по желанию этих ведомств. Компромиссный и поэтому несколько расплывчатый характер носила, наконец, и важная статья 5, следующим образом определявшая обязанности специальных отделений Отдела: «1) постоянное осведомление Бюро, а также „своих“ ведомств о ходе работ отделений; 2) разработка законопроектов при содействии технического аппарата своего ведомства; 3) совместная работа с другими отделениями по предложению Бюро и 4) выполнение всех работ по предложению Бюро в пределах его компетенции».<sup>52</sup>

Таким образом, уж в тексте проекта «Положения» папла свое выражение отрицательная позиция многих, если не большинства, народных комиссариатов в отношении настойчивого стремления Наркомюста создать в своем составе единый централизованный орган междуведомственного характера по подготовке любых законопроектов. Осуществлению этой главной цели Наркомюста в то время не благоприятствовала также обстановка наступившего в развитии революции периода «мирной передышки», весьма относительной, как известно, по своему характеру. Не удивительно, что, как указывал вскоре (не позднее 5 июля 1918 г.) в представлении В. И. Ленину отчете Наркомюста сам П. И. Стучка, в этих условиях проект обязательного сосредоточения в НКЮ законодательной работы всех прочих народных комиссариатов был отвергнут Советом Народных Комиссаров.<sup>53</sup>

Все это и определило основное содержание решения Советского правительства, принятого 14 мая 1918 г. после рассмотрения представленного П. И. Стучкой проекта «Положения».<sup>54</sup> Предложив Комиссариату юстиции принять меры для введения в действие известного нам декрета от 30 января 1918 г., особенно статьи 3-й декрета (пункт «а» постановления), Совет Народных Комиссаров постановил одобрить инициативу НКЮ по созыву совещания юрисконсультов в целях установления максимума единства и слаженности в работе (пункт «б»); предложить всем комиссариатам обязать их юрисконсультов регулярно принимать участие в работе Отдела законодательных предположений НКЮ (пункт «в»). Наконец, в соответствии с последним пунктом постановления СНК (пунктом «г») — последним по порядку, по отношению не по важности, — народным комиссарам предлагалось все проекты декретов вносить на предварительное рассмотрение Отдела законодательных предположений НКЮ.<sup>55</sup> Таким образом, в постановлении СНК от 14 мая были подтверждены главные по-

<sup>52</sup> ЦПА ИМЛ, ф. 19, оп. 1, № 115, л. 125—126.

<sup>53</sup> ЦПА ИМЛ, ф. 461, оп. 1, № 33327, л. 2.

<sup>54</sup> Небезынтересно отметить, что, несмотря на компромиссный в общем характер «Положения», судя по протоколу СНК, его проект так и не получил прямого официального утверждения Советского правительства.

<sup>55</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 1, л. 389—399; № 149, л. 75, 83, 151.



ложения декрета от 30 января 1918 г., и прежде всего положение о том, что проекты законодательных и правительственных актов подготавливаются соответствующими отраслевыми ведомствами. Вместе с тем Советское правительство признало теперь целесообразным повысить роль Наркомюста в процессе советского правотворчества. Именно этому и способствовали пункты «б», «в» и «г» постановления СНК от 14 мая, и особенно последний из них, устанавливавший необходимость предварительного рассмотрения в Отделе законодательных предположений НКЮ всех проектов декретов.<sup>56</sup>

Параллельно с этим Совет Народных Комиссаров принял весной 1918 г. несколько других постановлений, специально посвященных организационно-процедурным вопросам и направленных на создание более благоприятной обстановки для успешной разработки издания советских декретов в условиях нового этапа социалистического строительства. Так, обсудив 30 апреля доложенный П. И. Стучкой проект декрета о дарениях, Совнарком, утвердив проект с некоторыми поправками для последующей передачи во ВЦИК, одновременно особым пунктом решения поручил Народному комиссариату юстиции «разработать для внесения в Советскую конституцию вопрос о порядке рассмотрения декретов в Совете Народных Комиссаров и в ЦИК».<sup>57</sup> 2 мая Коллегия НКЮ, заслушав сообщение П. И. Стучки об этом заседании СНК, постановила принять к сведению, что Наркомюсту «поручено разработать тезисы о прохождении законов».<sup>58</sup> А на заседании Коллегии НКЮ 13 июня было утверждено особое постановление «О порядке прохождения декретов, присылаемых на заключение Народного комиссариата юстиции».<sup>59</sup>

Несколько раньше, 16 мая 1918 г., рассмотрев заявление П. И. Стучки и М. Ю. Козловского о том, что некоторые декреты, принятые Советским правительством, не появляются в печати,

---

<sup>56</sup> Напомним, что в соответствии с декретом 30 января 1918 г. народные комиссары имели право вносить законопроекты в НКЮ не позднее их представления в Совнарком.

<sup>57</sup> ЦПА ИМЛ, ф. 19, оп. 1, № 106, л. 191; ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 1, л. 331—332.

<sup>58</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 2, № 2, л. 34.

<sup>59</sup> «Из регистратуры, — говорилось в постановлении, — все декреты должны поступать в Бюро законодательных предположений (секретарю), где они распределяются между отделениями, записываются за каждым из них и поступают в Отделение с указанием срока, к которому они требуются. Отделение составляет свое заключение или просто исправив редакцию (возможно просто путем сравнительного текста — Взамен: «Того-то» предлагается «То-то»), за подписью редактора [декрет] сдается не менее чем в двух экземплярах вновь в Законодательный отдел, а срочные — комиссару или его заместителю непосредственно. В случае принципиальной важности декрета или сомнений, возникающих у редактора, декрет может быть предварительно внесен на обсуждение Коллегии» (ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 2, № 2, л. 65; ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 93, № 199, л. 62).

Совнарком поручил П. И. Стучке выработать для Секретариата СНК форму «книги декретов и постановлений» (за исключением постановлений внутреннего распорядка).<sup>60</sup> По-видимому, не позднее 27 мая проект такой «книги» был подготовлен, и вскоре, на заседании Совнаркома 1 июня, пятым пунктом повестки дня был рассмотрен вопрос «Проект книги декретов и прочих законодательных актов», докладчиком по которому выступил М. Ю. Козловский.<sup>61</sup>

После обсуждения данного вопроса Советское правительство постановило передать его на заключение Управлению делами Совнаркома и уполномочить Председателя СНК В. И. Ленина по получении заключения утвердить проект.<sup>62</sup> По всей вероятности, такое положительное заключение Управления делами СНК было в дальнейшем дано и, получив затем необходимое утверждение главы Советского правительства, этот проект стал весьма важным документом «внутреннего порядка», в котором фактически фиксировался весь путь прохождения советского законодательного акта от внесения его в виде проекта и до опубликования утвержденного Совнаркомом или ВЦИК декрета. Об этом свидетельствует, в частности, адресованное в типографию газеты «Известия ЦИК» следующее отношение от 25 июля 1918 г. за № 6425: «Управление делами Совета Народных Комиссаров препровождает Вам для отпечатания два экземпляра бланков, каждый по одной тысяче экземпляров, и заголовки для „Книги законопроектов, постановлений и декретов Совета Народных Комиссаров“ и просит препроводимые бланки отпечатать в таком же размере в количестве 1000 штук каждый. Что касается „Книги законопроектов“, то необходимо заголовки отпечатать на развороте книги; книга

<sup>60</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 1, л. 395.

<sup>61</sup> Как видно из сохранившегося в материалах к протоколу этого заседания СНК правленного чернилами машинописного текста проекта, озаглавленного «Книга сдачи в Комиссию декретов и прочих законодательных актов Совета Народных Комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», она включала в себя свыше десятка граф, в каждой из которых должны были фиксироваться необходимые сведения по следующим рубрикам: текущий №; обозначение проекта или законодательного акта; ведомство, от которого поступил законопроект и кто докладчик; отчет о времени поступления проекта в Секретариат управления СНК; время сообщения копии проекта народному комиссару юстиции и расписка в получении или отказе от получения; время сдачи и время возвращения декрета или законопроекта в Комиссию, ее состав и дополнительные сроки; время принятия или отклонения декрета Советом Народных Комиссаров или Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом; время сдачи декрета для опубликования в Народный комиссариат юстиции; время передачи копии декрета в бюро печати или непосредственно в редакцию официальной газеты или Собрания узаконений; время сдачи на хранение подлинного акта; время опубликования акта в Собрании узаконений (число и статья), официальной газете (№ и число); № по сборнику вырезок; текущий № (ЦПА ИМЛ, ф. 19, оп. 1, № 130, л. 16—17).

<sup>62</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 2, л. 2.

должна быть обычного конторского размера в писчий лист, причем страницы ее нужно разграфить как в вертикальном, так и в горизонтальном направлениях, как то показано на образце. Пожалуйста, было бы хорошо, если бы предварительно была прислана корректура».<sup>63</sup>

Все эти и другие меры, принятые Советом Народных Комиссаров во главе с В. И. Лениным, существенно способствовали как обеспечению гораздо более четкой и систематической правотворческой деятельности центральных органов Советской власти, так и значительно более активному участию во всей этой важнейшей работе Наркомюста. О положительных результатах, достигнутых в этой области за весьма короткие сроки, говорят, в частности, следующие факты. После переезда Советского правительства из Петрограда в Москву, как с сожалением обращал на это внимание в письме в Коллегию НКЮ от 23 мая 1918 г. редактор Отдела законодательных предположений и кодификации М. А. Рейспер, «стали, во-первых, учащаться случаи проведения специальных узаконений совершенно помимо законодательного отдела НКЮ ... чему яркий пример издание декрета о лесах, железнодорожной диктатуре и т. д. ... А во-вторых, совершенно прекратились все установившиеся, было ... живые связи между II Отделом НКЮ и законодательными отделами других ведомств».<sup>64</sup> Прошло немногим более месяца, и в представленном 5 июля 1918 г. Председателю СНК В. И. Ленину отчете Наркомюста за подписью П. И. Стучки с удовлетворением констатировалось, что «за время с 31 мая по 2 июля в Отдел (имеется в виду Отдел законодательных предположений, — М. Л.) поступило на рассмотрение 57 проектов декретов разных ведомств, не считая тех, которые проходят через руки присутствующих на заседаниях Совета Народных Комиссаров народного комиссара юстиции и его заместителя, а равно дежурного кодификатора Народного комиссариата юстиции».<sup>65</sup>

И в последующие месяцы 1918 г. Отдел законодательных предположений и кодификации Наркомюста продолжал успешно выполнять свою основную задачу, которой в «первый год существования отдела» являлась «дача заключенной по всем законодательным и важнейшим правительственным предположениям отдельных ведомств, препровождаемых в отдел законодательных предположений НКЮ до впесения в Совет Народных Комиссаров (декрет № 309 Собрания узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства, № 20 — 1918 г.) и законодательная работа, как ведомственного, так и общегосударственного характера».<sup>66</sup> Достаточно сказать, что только с 31 мая по 7 декабря

<sup>63</sup> ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 347, л. 245.

<sup>64</sup> ЦГА РСФСР, ф. 353, оп. 2, № 113, л. 41.

<sup>65</sup> ЦПА ИМЛ, ф. 461, оп. 1, № 33327, л. 2.

<sup>66</sup> ЦГА РСФСР, оп. 1, № 118, л. 38. Из ответа Отдела законодательных предположений и кодификации от 31 декабря 1918 г. за № 1554 на запрос центрального отдела службы справок Наркомюста.



1918 г. Отдел рассмотрел 227 законопроектов, представленных различными ведомствами.<sup>67</sup>

Как известно, в дальнейшем обострение классовой борьбы и развернувшаяся в стране гражданская война сделали практически невозможным применение декрета СНК от 30 января 1918 г.<sup>68</sup> и принятого для его реализации весной того же года целого ряда отмеченных выше других правительственных актов. Но после успешного завершения периода гражданской войны и иностранной военной интервенции именно разработанные в 1917—1918 гг. под руководством Совета Народных Комиссаров во главе с В. И. Лениным основные принципы и организационные формы подготовки и издания советских декретов во многом послужили основой всей последующей правотворческой деятельности Советского государства.

---

<sup>67</sup> См.: Л. И. Антонова. Отдел законодательных предположений..., с. 116.

<sup>68</sup> Как раз с указания на это обстоятельство начинается текст принятого впоследствии декрета Совета Народных Комиссаров «О порядке рассмотрения и опубликования законодательных и правительственных актов» от 20 декабря 1920 г. (ЦГАОР СССР, ф. 130, оп. 2, № 50, л. 82—83; СУ РСФСР, 1920, № 99, ст. 533), определившего порядок издания советских декретов в послевоенные годы.