

**ВИДЫ И СТРУКТУРА МЕСТНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ  
В ПЕРИОД СОЗДАНИЯ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА  
(1917—1918 гг.)**

**Э. Н. Алёшкина**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 20 марта 2009 г.

**Аннотация:** *исследована проблема формирования основ советского права после победы Октября. Раскрыты особенности становления права; показаны роль и значение местных органов власти на разработку общероссийского законодательства, а также каковы были виды местных нормативных актов и их структура в рассматриваемый период.*

**Ключевые слова:** *воззвание, обращение, циркуляр, инструкция.*

**Abstract:** *the problem of the formation of the foundation of the Soviet law system after the victory of October is being investigated. The peculiarities of the formation of the law system, the role and meaning of the local bodies of power as far as the development of all Russia legislation are shown; kinds of local ordinances and their structure during the given period are investigated.*

**Key words:** *appeal, adress, circular, instruction.*

Оглядываясь назад, чтобы отметить историческую значимость сделанного, мы воспринимаем прошлое как богатейший резервуар опыта, материал для раздумий, для критического анализа современных решений и действий. В связи с этим небезынтересно обратиться к изучению и обобщению опыта местных органов власти в формировании советского права в 1917—1918 гг. Следует отметить, что эта работа легла в основном на городские и сельские советы, волостные, уездные, губернские съезды советов, их исполкомы, президиумы, бюро, а также органы местного отраслевого правления — отделы исполкомов и комиссариатов.

Изучение и обобщение большого нормативного материала первых лет после победы революции, практики позволяет установить, что формирование советского права шло по пути правового закрепления программных требований и решений большевистской партии; конкретизации решений всероссийских съездов Советов, декретов ВЦИК и СНК, применительно к местным условиям; правового регламентирования отношений, неурегулированных в общереспубликанском масштабе; правосознания рабочего класса и крестьянства, отражавшего предшествующий опыт и потребности исторического периода, и борьбы различных сил.

Местные органы власти принимали нормативные акты, направленные на защиту завоеваний революции и охрану общественного порядка (создание советского государственного аппарата, борьбу с разрухой, налаживание экономической жизни на новых началах, укрепление трудовой дисциплины и т.д.).

Без преувеличения можно отметить, что многие законодательные акты центральных органов советской власти были изданы на основе обобщения нормативных материалов местных советских учреждений. Отдельные институты и отрасли советского права формировались под непосредственным влиянием местной практики. С другой стороны, местная практика по созданию правовых норм определялась декретами советской власти и другими нормативными актами центральных учреждений. За короткий период времени были приняты основополагающие акты, такие как «Декларация прав народов России», «Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа» и др. Однако первые декреты Октября наметили лишь главные вехи советской правовой системы. Советское правительство в актах, принятых в ноябре—декабре 1917 г., а также начале 1918 г. неоднократно подчеркивало широкие полномочия местных советов в выработке нормативных актов.

В нашей историко-правовой литературе стала почти традиционной точка зрения о том, что местные советы (съезды, их исполкомы и т.д.) в исследуемый период нередко превышали свою компетенцию.

С подобной точкой зрения вряд ли можно полностью согласиться. Дело в том, что в первые месяцы советской власти четкого разграничения компетенции центральных и местных органов государственной власти и управления просто не было. Более того, декреты ВЦИК, СНК, приказы, циркуляры и инструкции народных комиссариатов рассматривались как нормативные акты, определявшие лишь общее направление политики советской власти, при проведении которой в жизнь местные органы могли вносить коррективы.

Довольно широкие права, предоставленные местными органами власти и управления, объясняются, прежде всего, объективными условиями развития революции.

В конце 1917 — начале 1918 г. не могло быть и речи о детальной регламентации большей части общественных отношений в общегосударственном масштабе, не было и конкретных форм закрепления их в правовых актах.

Необходимо было накопить известный опыт государственно-правового строительства, а также установить должную связь между центральными и местными органами государственной власти и управления.

Многие декреты и постановления ВЦИК, СНК, решения других центральных органов поступали на места с большим опозданием, а иногда и вовсе не поступали в связи с нарушением нормальной работы транспорта и почтово-телеграфной связи. Жалобы на отсутствие директив центральных органов, просьба обеспечить ими местных работников, ссылки на то, что о принятых центром актах на местах знали только по отрывочным сведениям, встречаются в источниках того времени.

Классификация нормативных актов в исследуемый период представляет известные трудности. Практически вплоть до 30-х гг. нормативные акты местных советских органов зачастую именовались так же, как и правовые материалы высших органов власти и управления. При этом

следует иметь в виду, что в период становления Советского государства при самом тщательном юридическом анализе вряд ли можно провести четкую грань между нормативными актами даже центральных органов в зависимости от их наименования. Так, Всероссийские съезды Советов, ВЦИК, СНК издавали декреты, законы, постановления, положения, причем наименование акта часто зависело от органа, принявшего его, или порядка утверждения.

Пространство действия этих актов зависело от принявшего их органа Советской власти. Классификация актов по их действию на определенной территории не представляла особой сложности. Естественно, что акты, например, губернских органов распространялись на территорию губернии, уездных — уезда и т.д. Однако в наименовании правовых актов, принимавшихся на местах, существовала большая пестрота.

Вместе с тем определенную тенденцию к разграничению видов нормативных актов в зависимости от органа, их утвердившего, можно проследить уже в рассматриваемый период.

Правовые нормы, принятые в первые дни после установления советской власти в той или иной местности, облекались в форму воззвания или обращения к населению, гражданам, трудящимся и т.д. Сам термин «воззвание» или «обращение» при издании правовых норм вряд ли можно признать удачным, но, несомненно, в этой форме содержались не только сообщения о происходящих событиях, призывы к населению, но и нормативные материалы. Так, в воззвании Севастопольского военного революционного комитета к матросам, солдатам и населению, опубликованном 17 декабря 1917 г., говорилось, что временный военно-революционный комитет «предупреждает граждан, что всякие попытки к погромам будут беспощадно подавляться... Временно после 10 часов вечера всякое движение по городу прекращается»<sup>1</sup>.

В обращении Совета народных комиссаров Сычевского уезда к трудящимся Артемовской волости от января 1918 г. устанавливался порядок выборов в волостной Совет, структура его исполнительных органов, упразднялась земская волостная управа<sup>2</sup>.

В воззвании Калужского губернского военно-революционного комитета «К гражданам города Калуги и губернии», принятом 19 ноября 1917 г., указывалось, что «всякий отказ от исполнения своих обязанностей... будет рассматриваться как преступление против революции, и виновные будут уволены с лишением пенсии и права поступления на государственную и общественную службу по всем строгостям военно-революционного суда... Военно-революционный комитет будет самым решительным образом бороться против разновидностей спекуляции всеми мерами, начиная с арестов и вплоть до конфискации имущества виновных. Призывающие к погромам, занимающиеся продажей или

---

<sup>1</sup> Известия Севастопольского Совета военных и рабочих депутатов. 1917. № 172. 17 дек.

<sup>2</sup> См.: Установление и упрочение Советской власти в Смоленской губернии : сб. док. Смоленск, 1957. С. 195.

выгонкой спиртных напитков или суррогатов, нарушающие революционный порядок будут судиться революционным судом. Противодействующие мероприятиям народной власти, временному рабочему и крестьянскому правительству и его органам на местах будут объявлены вне закона, фамилии и адреса будут опубликованы»<sup>3</sup>.

Порядок выбора городского Совета определялся в Обращении Новгородского исполнительного комитета от 11 января 1918 г.<sup>4</sup> правовые нормы устанавливались и в целом ряде других обращений и воззваний военно-революционных комитетов, исполкомов местных Советов и других советских органов. Однако с течением времени эта форма правотворческой деятельности себя изжила. Правовые акты все чаще оформлялись в виде постановлений, резолюций, инструкций, циркуляров, приказов и т.д.

Съезды Советов принимали, как правило, постановления и резолюции, реже их акты именовались декретами и инструкциями, причем ощутимого юридического различия установить между ними было невозможно. Так, II Кубанской областной съезд Советов в апреле 1918 г. принял декреты по земельному вопросу, по вопросу о народном хозяйстве, продовольственному, финансовому и другим вопросам. На этом же съезде было принято постановление об упразднении сословного деления и порядка организации советской власти на местах и Инструкция о проведении в жизнь решений съезда<sup>5</sup>. В Воронежской губернии организация советской власти в деревне и Красной гвардии определялась инструкцией, принятой II Воронежским губернским съездом<sup>6</sup>. Аналогичные вопросы в Орловской губернии разрешались в резолюциях II Орловского губернского съезда Советов<sup>7</sup>.

Нормативные акты исполнительных органов Советов именовались, как правило, постановлениями, циркулярами<sup>8</sup>, инструкциями, реже декретами. Если нормативный акт предусматривал санкцию в виде

<sup>3</sup> Трудовая мысль. 1917. № 86. 19 нояб.

<sup>4</sup> См.: Установление Советской власти в Новгородской губернии : сб. док. и материалов. 1957. С. 74—75.

<sup>5</sup> См.: Декреты, инструкции и протоколы II Кубанского съезда Советов. Екатеринодар, 1918.

<sup>6</sup> См.: Протоколы общих собраний II Воронежского крестьянского съезда. Воронеж, 1918.

<sup>7</sup> См.: ЦГАОР. Ф. 393. Оп. 3. Д. 255. Л. 1—20.

<sup>8</sup> См.: Циркуляр Тамбовского уездного продовольственного отдела волостным Советам с резолюцией губернского съезда уездных комиссаров по продовольствию от 15 мая 1918 г. // Борьба рабочих и крестьян под руководством большевистской партии за установление и упрочение Советской власти в Тамбовской губернии (1917—1918 гг.) : сб. док. Тамбов, 1957. С. 143; Циркуляр Костромского губернского комиссариата земледелия всем уездным и волостным Советам крестьянских депутатов об использовании сельскохозяйственного инвентаря земских и кооперативных прокатных пунктов от 14 марта 1918 г. // Установление Советской власти в Костроме и Костромской губернии : сб. док. Кострома, 1957. С. 379; Циркуляр Барнаульского военно-революционного комитета об организации Советов крестьянских депутатов от 24 декабря 1917 г. // Борьба трудящихся за установление Советской власти на Алтае : сб. док. Барнаул, 1957. С. 112, 210.

штрафа, ареста, предания суду и т.д. за его нарушение, то независимо от того, принят ли он исполкомом, отделом или комиссариатом, такой акт чаще всего именовался «Обязательным постановлением». Этот не очень удачный термин сохранялся в практике местных советских органов вплоть до 30-х гг.

Примером может служить обязательное постановление, принятое Пензенским губернским Советом и комиссариатом труда, в котором устанавливалось, что «...наем всевозможных рабочих и служащих, в том числе и домашней прислуги, должен производиться исключительно через местную Биржу труда. Работодатели и учреждения, нарушившие настоящее обязательное постановление, подвергаются штрафу до 1000 рублей в пользу кассы безработных за всякое лицо, принятое на службу, помимо Биржи труда»<sup>9</sup>. Обязательные постановления были приняты административной секцией Архангельского революционного комитета<sup>10</sup>, губернским комиссариатом труда города Рязани<sup>11</sup>, Мурманским военно-революционным комитетом<sup>12</sup> и др.

Упомянутая инструкция НКВД «О правах и обязанностях Советов» говорила об издании местными Советами и их органами «обязательных постановлений». Эта рекомендация с течением времени прочно вошла в практику местных Советов. Иногда органы отраслевого управления именовали свои акты приказами<sup>13</sup>, распоряжениями<sup>14</sup> и т.д.

Структура местных нормативных актов была различной и зависела от содержания принимавшихся правовых норм. В некоторых случаях в вводной части обосновывалась необходимость принятия того или ино-

<sup>9</sup> Известия Пензенского Совета рабочих и крестьянских депутатов. 1918. № 96(299).

<sup>10</sup> См.: Известия Архангельского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1918. № 5.

<sup>11</sup> См.: Известия Рязанского губернского Совета рабочих и крестьянских депутатов. 1918. № 109.

<sup>12</sup> См.: ЦГАОР. Ф. 1236. Оп. 1. Д. 3. Л. 58.

<sup>13</sup> См., например: Приказ Таврического губернского комиссара труда о порядке найма и увольнения рабочих и служащих от 2 апреля 1918 г. // Борьба за Советскую власть в Крыму : док. и материалы. Симферополь, 1957. С. 246; Приказ комиссара внутренних дел Архангельского края о ликвидации сословных учреждений от 19 февраля 1918 г. // Борьба за власть Советов в Архангельском крае (1917—1920 гг.). Архангельск, 1957. Ч. 1. С. 205; Приказ военного комиссара по гарнизону г. Рязани о посылке отряда на борьбу с Калединым от 13 декабря 1917 г. // Искра. 1917. № 30 (196). 15 дек.

<sup>14</sup> См.: Распоряжение Народного комиссариата внутренних дел республики Тавриды уездным Советам об организации волостных, сельских и поселковых Советов от 19 марта 1918 г. // Борьба за Советскую власть в Крыму : док. и материалы. Симферополь, 1957. С. 225; Распоряжение крестьянского отдела комитета советских организаций Восточной Сибири волисполкомам о составлении списков необходимого сельскохозяйственного инвентаря и порядке его продажи от февраля 1918 г. // Борьба за власть Советов в Иркутской губернии : сб. док. Иркутск, 1957. С. 266; и др.

го решения<sup>15</sup>; в других — сразу излагался нормативный материал<sup>16</sup>, причем отдельные акты включали в себя только вопросы, касающиеся определенной отрасли регулирования общественных отношений; в третьих — в акт включались правовые нормы, относящиеся к самым различным отраслям и институтам права. Так, приказ № 6 Корочанского объединенного Совета Курской губернии от 25 февраля 1918 г. был специально посвящен борьбе с пьянством. В нем закреплялось, что: «1) лица, занимающиеся продажей спиртных напитков без установленных на это разрешений, подвергаются конфискации имущества и тюремному заключению до 6 месяцев; 2) лица, застигнутые за распитием напитков, а также появившиеся в общественных местах в нетрезвом виде, подвергаются тюремному заключению до 6 месяцев; 3) лица, имеющие на хранении спиртные напитки и не сообщающие о них для учета в соответствующие организации, подвергаются штрафу до 10 000 рублей или тюремному заключению до 6 месяцев»<sup>17</sup>.

Вместе с тем постановление VII Фатежского уездного съезда Советов той же губернии, принятое в январе 1918 г., включало в себя правовые нормы, касавшиеся продовольственного снабжения, упразднения старых органов местного самоуправления, организации и деятельности земельной комиссии, созданию органов народного образования, борьбы с пьянством и азартной картежной игрой, охраны лесов, сбора податей, реорганизации Совета и его исполнительного комитета<sup>18</sup> и др.

Санкции за нарушение правовых норм устанавливались, как видно из предыдущего изложения, в неопределенной форме, например, «предать революционному суду», либо ограничивались определенными рамками, причем не редко устанавливался как низший, так и высший предел взыскания.

Таким образом, первые нормативные материалы после победы революции опубликовывались и доводились до сведения в виде отдельных листовок, которые расклеивались на улицах города, уездного или волостного центра, а также в периодических изданиях. Сроки действия местных нормативных актов большей частью не устанавливались.

Четкого разграничения наименования нормативных актов в зависимости от органа, принявшего акт, в рассматриваемый период не было. Правовые нормы, принятые в первые дни после установления совет-

<sup>15</sup> См.: Народное хозяйство. 1918. № 1/2. 2 апр.; Известия Пензенского Совета рабочих и крестьянских депутатов. 1918. № 113(216); Известия Архангельского совета рабочих и солдатских депутатов. 1918. № 17(198); Пролетарская правда (орган Тульского комитета РСДРП). 1918. № 100(6); ГАВО. Ф. 10. Оп. 1. Д. 11. Л. 77 об.; и др.

<sup>16</sup> См.: Известия Архангельского совета рабочих и солдатских депутатов. 1918. № 5; ЦГАОР. Ф. 130. Оп. 2. Д. 342. Л. 15; ГАВО. Ф. 10. Оп. 1. Д. 12. Л. 92; и др.

<sup>17</sup> См.: Известия Курского объединенного Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. 1918. № 38. 3 марта.

<sup>18</sup> См.: ГАКО. Ф. 474. Оп. 2. Д. 8. Л. 11—14.

ской власти облекались в форму воззвания или обращения к населению, к гражданам, трудящимся и т.д.

Позднее правовые акты оформлялись в виде постановлений, резолюций, инструкций, циркуляров, приказов, обязательных постановлений, распоряжений.

Структура местных нормативных актов была различной в зависимости от содержания принимавшихся правовых норм.

Постепенно разграничивался круг органов, принимавших нормативные акты, определялся порядок их принятия, наименования, структура и т.д. Найденные в тот период формы легли в основу последующего правового развития Советского государства.

*Воронежский государственный университет*

*Алёшкина Э. Н., кандидат юридических наук, доцент юридического факультета*

*Voronezh State University*

*Aleshkina E. N., Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer of Law Department*