

КАБАРДИНО-БАЛКАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Х.М. БЕРБЕКОВА

*На правах рукописи*

Богатырев Магомед Резванович

**ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ УСЛОВИЯХ  
(1917-1939 гг.)**

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**  
доктор юридических наук, доцент  
Бидова Бэла Бэртровна

Нальчик – 2023

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
Глава 1. Теоретико-правовые подходы к организации правотворчества в чрезвычайных условиях .....	19
1.1 Определение чрезвычайной ситуации и ее значение для организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях .....	19
1.2 Научные подходы к организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях.....	43
Глава 2. Советское правотворчество в чрезвычайных условиях Гражданской войны .....	69
2.1 Особенности правотворческой деятельности конституционных органов Советского государства в период Гражданской войны .....	69
2.2 Правотворческая деятельность чрезвычайных органов управления в годы Гражданской войны .....	97
Глава 3. Организация правотворчества в Советском государстве в 1920-1930 гг. ....	122
3.1 Осуществление советского правотворчества в условиях социально-экономического и политического кризиса 1920-1930-х годов....	122
3.2 Чрезвычайное законодательство как результат правотворческой деятельности органов Советского государства 20-30-х годов XX в. ....	148
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	177
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ .....	182

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Развитие права находится в тесной связи с социальными, экономическими, технологическими и иными процессами, неизбежно оказывающими влияние на жизнь общества. Достоверная прогнозируемость наступления ситуаций, которые могут существенно повлиять на генезис права и государства, невозможна ввиду многоаспектности, разноплановости их последствий. Актуальность темы исследования обусловлена экстраординарными событиями начала 2020-х гг. (пандемия COVID-19, техногенные и природные катастрофы, проведение военных операций, вхождение новых территорий в состав Российской Федерации и др.), которые поставили задачи, навсегда, казалось, разрешенные, и потребовали от государств принятия оперативных управленческих решений.

Преодоление негативных последствий чрезвычайных ситуаций возможно только на жестких законных основаниях. Обеспечение безопасности нашей страны, защита национальных интересов при жестком давлении со стороны недружественных государств актуализирует проблематику разработки научных положений, рекомендаций и конкретных процедур законотворческой деятельности в чрезвычайных условиях на основе исторического опыта. Разработка организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях предполагает её научное обоснование. В современной юридической науке проблеме различных проявлений чрезвычайности и ее преодолении правовыми средствами уделено недостаточно внимания, что приводит к широкому использованию государством такого способа ее разрешения как введение запретов, обязываний, принуждений. Вместе с тем, в долгосрочной перспективе, несмотря даже на их непродолжительный характер использования, они губительно сказываются на общественных отношениях, так как разрушаются

сложившиеся общественные связи, понижается авторитет права и доверие населения к государственной власти.

Представляется важной научной задачей исследование историко-теоретического опыта организации правотворчества в чрезвычайных условиях, осмысление сущности законодательных и научных подходов, а установление ее закономерностей и специфики позволит сформулировать эффективные прикладные предложения. То, что в современной Стратегии научно-технологического развития названо «большими вызовами»<sup>1</sup> в самом начале существования Советского государства обусловило необходимость решать и устранять совокупность ранее не известных проблем и угроз. Их масштаб требовал не столько увеличения ресурсов, сколько оперативных комплексных правотворческих решений, оформление которых стало завершаться к концу 1930-х гг., периоду, когда перед СССР появилась угроза иного характера. Научная ревизия уникального опыта организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях в период 1917 г. по 1939 г. позволит избежать ошибок, извлечь положительный опыт для разрешения многочисленных задач в условиях современных вызовов и угроз в контексте государственной политики обеспечения национальной безопасности.

**Степень разработанности темы исследования.** При проведении диссертационного исследования осуществлено критическое рассмотрение теоретических подходов к организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях в Советском государстве в 1917-1939 гг., в результате чего обоснована необходимость условного разделения отечественной историографии темы на три периода.

*К первому (досоветскому) периоду* относятся труды по анализу чрезвычайного-указного права В. М. Гессена, П. И. Люблинского,

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 (ред. от 15.03.2021) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.12.2016. № 49, ст. 6887.

Я. М. Магазинера, А. Н. Макаров, Б. Э. Нольдэ и др. Так, Я. М. Магазинер выступал противником введения исключительных правовых режимов, влекущих, по его мнению, перерождение русского права. Сходной позиции придерживался и В. М. Гессен, критиковавший получившую распространение в России в начале XX века доктрину «исключительного положения». Он доказывал, что порядок, построенный на силе – это режим произвола и бесправия. И только справедливый закон служит источником гражданских свобод как залога прогрессивного развития России.

Проблема осуществления законотворчества в чрезвычайных условиях затрагивается и в трудах А. С. Алексеева, Н. М. Коркунова в аспекте так называемого чрезвычайного-указного права.

*Исследования второго (советского) периода* подлежат дифференциации на довоенные (до начала второй Мировой войны) и послевоенные. Изучение проблем правотворчества начинается с середины 1920-х годов. Особое значение имеют труды К. А. Архипова, обосновавшего понятие «закон» в Советском государстве и обобщившего практику советского правотворчества в период военного коммунизма и новой экономической политики.

Научное обоснование принципов и особенностей советского довоенного законотворчества содержится в исследованиях В. Дурденевского, А. Г. Гойхбарга, А. Я. Вышинского, Н. В. Крыленко, Д. И. Курского, Э. Э. Понтовича, М.А. Рейснера, П. И. Стучки, Н. М. Тоцкого и др. В этих исследованиях акцент сделан на различиях законотворчества в буржуазных государствах и государстве диктатуры пролетариата, предпринята попытка обосновать подмену законности революционной целесообразностью и вспомогательную роль советских законов.

В 1970-е – 1980-е годы специфике осуществления советской государственной власти, в том числе правотворческой деятельности посвятили свои труды Л. И. Антонов, Э. Б. Генкин, Е. М. Гиляров, Е. Н. Городецкий, В. Г. Графский, И. А. Исаев, Н. С. Захаров, И. Б. Новицкий, Т. Е.

Новицкая, В. М. Клеандров, В. М. Курицын, Р. С. Мулукаев, В. П. Портнов, Е. А. Скрипилев и др.

*Третий (современный) период* характеризуется отраслевым интересом к проблематике чрезвычайных ситуаций, их правового режима и правового регулирования. Среди административно-правовых исследований следует выделить работы С. А. Старостина, в которых разработан ряд значимых общих положений о чрезвычайных ситуациях и чрезвычайном положении.

Современные теоретико-исторические исследования, посвященные проблеме осуществления правотворчества Советским государством в чрезвычайных условиях в 1917-1939 гг. единичны. С 90-х годов XX в. правоведы подвергали научному анализу только юридические основы деятельности советских карательных и правоохранительных органов. В диссертации Т. Н. Шмидт была предпринята попытка обоснования чрезвычайного правового регулирования, его понятия, структуры и механизма, а Р. А. Максимовой чрезвычайные ситуации рассмотрены как объект правового регулирования, определившей механизм действия права в условиях чрезвычайных ситуаций и его роль в обеспечении правопорядка и нормальной жизнедеятельности граждан.

В историко-правовом ключе предметом современных исследований становился результат правотворческой деятельности, а именно чрезвычайное законодательство. Так, М. В. Кулиш выявил роль чрезвычайного законодательства в становлении Советского государства: определены причины, особенности и последствия действия советского чрезвычайного законодательства с 1917 по 1941г.

В диссертационных исследованиях на соискание ученой степени доктора юридических наук собран и введен в научный оборот солидный архивный материал по проблеме законотворчества высших органов власти и управления в Советском государстве в 1917-1936 гг. (О. Д. Максимова), рассмотрена проблема чрезвычайности в праве в контексте обеспечения

государственных интересов России и ее национальной безопасности (В. А. Колокольцев).

Вместе с тем, все научные труды, так или иначе ставящие предметом исследования законотворческую деятельность в чрезвычайных ситуациях в различные периоды существования нашего государства, особенно исследования второго периода, на итоговые выводы которых неизменно влияли идеологические принципы, лишь фрагментарно затрагивали существо поставленной в настоящей диссертации научной задачи. Степень разработанности темы исследования доказывает, что в настоящей работе впервые предпринимается реконструкция организации правотворческой деятельности в Советском государстве на фоне внутривластного и внешнеполитического противодействия, международной изоляции, экономического кризиса и социальных конфликтов в выбранный хронологический период, что восполняет пробел в изучении отечественной истории государства и права.

**Научная задача** состоит в критическом осмыслении организации правотворческой деятельности Советского государства 1917 – конца 30-х годов XX в., устранении несоответствий в ее историко-правовой оценке, определении ее осуществления в чрезвычайных условиях, разрешение которой позволит обеспечить получение новых научных знаний о рассматриваемом институте, необходимых для разрешения актуальных государственных задач в условиях современных вызовов и угроз.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения в сфере формирования и развития правотворчества Советского государства в период 1917 – 1939 гг. **Предмет исследования** – обладающая внутренним единством и целостностью система иерархически организованных и структурированных юридических предписаний, норм, нормативно-правовых актов и их комплексов, сформированная в 1917 – конце 1930-х гг.

**Хронологические рамки исследования** включают период с марта 1917 г. до конца 1930-х гг. Его выбор обусловлен тем, что с 1917 г. уровень

возникших перед новым государством угроз можно определить как «исключительная чрезвычайность». В марте 1917 г. законы Российской империи утратили юридическую силу, и в принципиально новых условиях, вызванных радикальными политическими и социально-экономическими изменениями, руководителям Советского государства приходилось не только восстанавливать правопорядок, но и закладывать основы советской государственности. За период с 1917 г. по 1939 г. в Советском государстве накоплен уникальный опыт осуществления правотворчества в чрезвычайных условиях, который заслуживает тщательного научного изучения. Нижняя граница обусловлена началом Второй мировой войны и, как следствие, завершением первого мирного периода строительства коммунизма в отдельно взятой стране.

**Целью диссертационного исследования** является создание целостного научного представления об организации правотворческой деятельности в Советском государстве в чрезвычайных условиях в период с 1917 г. по 1939 г.

Для достижения поставленной цели решались следующие взаимосвязанные **задачи**:

- сформулировать основные теоретико-правовые подходы к определению чрезвычайной ситуации и возможности осуществления правотворчества в чрезвычайных условиях;
- определить научные подходы к осуществлению организации правотворческой деятельности государственными органами в чрезвычайных условиях;
- раскрыть особенности организации правотворческой деятельности конституционных органов Советского государства в период Гражданской войны;
- дать оценку правотворческой деятельности чрезвычайных органов управления в годы Гражданской войны;
- выявить специфику советского правотворчества в условиях социально-экономического и политического кризиса в 20-30-х годах XX в.;



- определить характерные черты чрезвычайного законодательства как результата правотворческой деятельности органов Советского государства 20-30-х годов XX века.

**Методы диссертационного исследования.** Основу диссертационного исследования составили принципы историзма (особенности организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях с учетом влияния конкретно-исторических условий), объективности (установление и осмысление сущности правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях на основе различных источников). Системные представления о праве использованы для анализа механизма образования и осуществления советского правотворчества как целостного объекта исследования посредством общенаучных методов анализа, индукции, дедукции, моделирования, сравнительного и статистического метода.

Изучение трансформационных процессов в период с 1917 г. по 1939 г. в контексте сопоставления условий, способствующих пониманию чрезвычайности, осуществлялось путем историко-сравнительного анализа. Особенности строения системы советского правотворчества и функции ее основных элементов выявлены с использованием структурно-функционального метода. Исследование внутренних и внешних системообразующих факторов, повлиявших на ее формирование и развитие проведено с помощью применения методов исторической реконструкции, ретроспективного анализа.

Для сопоставления взглядов исследователей на понятия «чрезвычайность», «чрезвычайные условия», «чрезвычайное законодательство», а также научных представлений об особенностях правотворчества в чрезвычайных условиях о его организации применялись такие частнонаучные методы как догматический, формально-юридический, метод хронологического историко-юридического анализа, метод исторической критики, метод толкования и кодификации.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили послужили работы отечественных ученых досоветского, советского и современного периодов, а также зарубежных исследователей, в частности: Н. Н. Алексеев, С. С. Алексеев, Л. И. Антонова, Б. Аккерман, В. М. Баранов, Ж. Бодена, М. М. Винавер, Н. А. Власенко, В. М. Гессен, Т. Гоббса, А. Г. Гойхбарг, В. Г. Графский, Д. Дизенхаус, Н. С. Захаров, И. А. Исаев, Д. А. Керимов, Н. М. Коркунов, В. М. Клеандрова, В. В. Лозбинев, П. И. Люблинский, Я. М. Магазинер, А. Н. Макаров, М. Н. Марченко, О. Д. Максимова, Т. Моммзен, В. С. Нерсесянц, И. Б. Новицкий, Б. Э. Нольдэ, А. С. Пиголкин, Ж. Руссо, О. И. Чистяков, Т. Я. Хабриева и др.

**Источниковую базу диссертационного исследования** составляет законодательство Российской империи второй половины XIX - начала XXвв., нормативно-правовые акты Советского государства акты, принятые в 1917 г. - 1939 г., а также другие акты, включенные в Собрание законодательства СССР и Свод законов СССР, и связанные с предметом исследования. В диссертации использованы опубликованные архивные материалы, документы и источники, связанные с правотворческой деятельностью партийных и советских органов государственной власти и управления.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили статистические данные о правотворческой деятельности конституционных и чрезвычайных органов Советского государства в 1917 г. – 1939 г., правоприменительная практика народных судов и революционных трибуналов, опубликованные сведения о численном и качественном составе органов советской власти и управления.

**Научная новизна исследования** обусловлена актуальностью темы исследования и состоит в выделении проблематики организации правотворческой деятельности Советского государства в 1917 – конца 30-х годов XX в., позволившей обосновать и дать научно-критическую оценку ее воздействия на развитие структуры отечественной системы законодательства и правотворчества в условиях, определяемых как чрезвычайные. Заявленная

проблематика впервые исследована в представленном виде, что нашло свое отражение в следующих полученных научных результатах:

- дано авторское определение чрезвычайной ситуации и ее соотношение с понятиями «чрезвычайность», «чрезвычайное положение», «чрезвычайные условия» выявлены специфические признаки чрезвычайных ситуаций как отдельной группы юридических фактов;

- выделены и переосмыслены научные подходы к организации правотворчества в чрезвычайных условиях, структура правотворческой деятельности, осуществляемой в чрезвычайных ситуациях;

- определены и систематизированы факторы, обусловившие особенности советского правотворчества в годы Гражданской войны, выявлены специфические черты в организации правотворческой деятельности, реконструирована структура конституционных правотворческих органов данного периода и механизм их деятельности;

- на основе исторической реконструкции советского правотворческого процесса 20-30-х годов XX в. выявлена его специфика и доказано, что чрезвычайность правотворчества не связана только с определенными внешними условиями, в которых оно осуществляется, но и с тем, как организован процесс принятия законов и каково его социально-политическое значение;

- установлена и обоснована связь между подходами к революционной законности и содержанием советского законодательства, выявлены особенности и виды революционных законов, а также определены последствия чрезвычайного характера советских законов и их влияние на режим законности в Советском государстве.

### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Ретроспектива научных исследований влияния чрезвычайных условий на правотворческую деятельность выявила, что в период 1917 г. – 1939 г. чрезвычайность как явление приобрела двойственное значение. С одной стороны, установление революционной законности в качестве ключевого

правового принципа придавало всему правотворчеству чрезвычайный характер. С другой, разрабатывается отдельный порядок осуществления правотворчества в исключительных условиях, связанных с внешними и внутренними угрозами советскому строю, вызванных Гражданской войной. До этого периода в юридической науке признавалась возможность наступления чрезвычайных ситуаций (обстоятельств), неустранимых законными средствами, с широкой трактовкой понятия и определением войны как общепризнанного основания для введения чрезвычайного-указного права.

Целесообразно различать «чрезвычайные ситуации» и «чрезвычайные условия». «Чрезвычайные ситуации», «чрезвычайное правотворчество» и «чрезвычайные условия» соотносятся между собой как причина, следствие и среда, в которой они существуют и развиваются. Такой подход позволяет сформировать современные представления об организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях, поскольку закрепленное в российском законодательстве определение чрезвычайной ситуации, сформулированное посредством использования термина «обстановка», допускает смешение этих понятий, следовательно, не пригодно для целей характеристики особого чрезвычайного правотворчества, обеспечивающего оперативный выход из создавшегося положения, предотвращение и минимизацию негативных последствий.

2. Обоснование чрезвычайной ситуации (чрезвычайность) в общесоциальном смысле как нетипичное жизненное явление (событие, обстоятельство, действие) повышенной опасности (сверхопасности) для общества и государства, создающее определенные условия для возникновения особых правовых отношений, позволило выделить чрезвычайные ситуации в отдельную группу юридических фактов.

В юридическом смысле для целей организации правотворчества в чрезвычайных условиях чрезвычайные ситуации трактуются как особые юридические факты, имеющие следующие отличительные черты: 1) порождают нетипичные общественные отношения, характеризующиеся

высокой степенью деструктивности, невозможностью обеспечения прав и свобод, законных интересов граждан и организаций, представляющие угрозу жизни и здоровья человека и создающие условия для различных социально-политических и экономических деформаций; 2) требуют оперативного государственного регулирования посредством ускоренного законотворческого процесса и упрощенных процедур с возможной передачей функций специально созданным или предусмотренным в законодательстве чрезвычайным органам управления, ограничением законодательных полномочий конституционных органов власти; 3) являются основанием для изменения объема прав и обязанностей субъектов права на срок преодоления чрезвычайной ситуации в пределах той территории, на которой она возникла (территория всего государства или отдельного региона); 4) могут создавать угрозу национальной безопасности (прямую или косвенную возможность нарушения национальных интересов) и требует в силу этого обстоятельства введения дополнительных административно-правовых ограничений; 5) являются легальным основанием для отступления государства от принятых на себя международных обязательств в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

В зависимости от влияния на организацию правотворчества выделены чрезвычайные ситуации, регулируемые специальными законами и подзаконными актами, определяющими чрезвычайные полномочия органов власти на период действия соответствующего обстоятельства, и чрезвычайные ситуации крайней степени исключительности, требующие введения чрезвычайного правового режима.

3. Определены два научных подхода к организации правотворчества в чрезвычайных условиях. Первый базируется на теории исключительности государства, предполагающей определение чрезвычайного характера обстоятельств и средоточие всей полноты государственной власти, включая законодательные полномочия, у главы государства, правительства или специально созданного чрезвычайного органа власти. Его отличительной

чертой является введение особого публично-правового режима. Второй подход (легальный) состоит в необходимости сохранения демократических основ правотворчества в чрезвычайных условиях неизблемыми и выработке соответствующей модели принятия решений в пределах действующего законодательства. Для него характерно усиление полномочий органов власти на время существования чрезвычайной ситуации.

Созданию универсальной модели правотворчества в чрезвычайных условиях препятствуют принципиальные различия в формах государства и исторически сложившиеся национальные представлениями о его роли в общественном развитии.

4. Уникальность правотворчества Советского государства в годы Гражданской войны заключается в его осуществлении в условиях чрезвычайных ситуаций крайней степени исключительности, беспрецедентных по качеству, количеству и интенсивности воздействия на общественные отношения (революционный переход к новой форме государства, слом прежних институтов власти, создание новых механизмов управления, осложненные Гражданской войной). Организация правотворчества в этот период основывалась на исключительности государственной власти, что онтологически соответствовало идеологии большевизма. В определении указанных обстоятельств в качестве чрезвычайных на законодательном уровне не было необходимости в силу их всеобъемлющего характера, а также по причине снижения значимости правовых предписаний в целом, и для устранения чрезвычайных ситуаций и их последствий, в частности. С определенной долей условности можно заключить, что превращение страны в «единый военный лагерь» для отображения вооруженного нападения на Республику в соответствии с Постановлением ВЦИК от 2 сентября 1918г. ознаменовало введение особого публично-правового режима.

5. В условиях проведения политики военного коммунизма происходит ограничение правотворческих полномочий конституционных

представительных органов власти и их последующий переход к исполнительно-распорядительным органам. Помимо этого, создается вертикаль чрезвычайных органов власти во главе с Советом рабочей и крестьянской обороны (далее – СРКО) для поддержания правопорядка на подвластной большевикам территории. Этот порядок обеспечивался широким применением методов принуждения, обязывания и запретов, объективно необходимых для защиты Советского государства от внешних и внутренних угроз. Оба относительно самостоятельных механизма с доминированием чрезвычайных органов власти в регулировании общественных отношений функционируют на основе принципа единства, а не разделения власти. Для них характерно игнорирование принципа законности и отсутствие разграничения между законом и административным распоряжением (указом), бюрократизация и централизация институтов правотворчества, ограничение правотворческих компетенций представительных органов власти, упрощенный порядок наделения государственных органов исключительными полномочиями по изданию различных общеобязательных постановлений и распоряжений.

6. После окончания Гражданской войны в относительно мирное время черты чрезвычайности в организации правотворчества сохранились. Государству необходимо было преодолеть послевоенные голод и разруху. В таких условиях перед Советами возникает угроза иного рода и характера – новая экономическая политика, чуждая большевистскому режиму, но необходимая для восстановления страны после войны.

Характерными признаками организации правотворчества чрезвычайного характера в 1920-1930 годов являются: сохранение чрезвычайных органов власти, а также их исключительных полномочий, обеспечивающих участие в правотворчестве; номинальные функции конституционных представительных органов власти; экстраординарная обширная и краткосрочная кодификация в период НЭПа; оперативность в правотворчестве; декларативный характер законов и множество инструкций,

директив и постановлений, выражавших волю центральных партийных органов и имевших в большинстве своем временный характер; доминирование принудительных методов регулирования отношений.

7. Чрезвычайные условия существования и развития Советского государства в 1920-1930 гг. стали основой формирования чрезвычайного по своей сути законодательства как результата революционного (советского) правосознания, обслуживавшего интересы государства новой формации и обеспечивавшего его охрану от внутренних угроз, вызванных противоречиями в его развитии. Единственной гарантией от нарушения принципа социалистической законности являлось правильное понимание генеральной линии партии. Парадокс законодательства Советского государства 1920-1930 гг. заключался в том, что с позиций современных подходов к организации чрезвычайного правотворчества оно равным образом может быть признано результатом как чрезвычайной, так и нормальной правотворческой деятельности.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** заключается в том, что сформулированные положения и выводы восполняют пробелы в области теоретико-исторического изучения организации правотворческой деятельности государства в условиях чрезвычайных ситуаций, обогащают отечественную историю законодательной деятельности и развивают теоретические основы законодательства в аспекте особенностей его осуществления в чрезвычайных условиях.

В диссертации доказаны положения, вносящие вклад в расширение научных представлений об организации правотворческой деятельности с 1917 г. по 1939 г. с позиции чрезвычайных условий; изложены факты, подтверждающие необходимость использования опыта организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях в современный период; система организации правотворчества в чрезвычайных условиях в выбранный хронологический период; раскрыты противоречия в организации правотворческой деятельности, осуществляемой с 1917 г. по 1939 г.; изучено



состояние научных воззрений на правотворческую деятельность начального периода развития Советского государства через понятие чрезвычайных условий, что привело к модернизации устоявшихся историко-правовых идей о правотворческой деятельности с 1917 г. по 1939 г., обеспечившей получение новых результатов по теме исследования.

Положения и материалы диссертационной работы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях правотворческой деятельности государства в чрезвычайных ситуациях, а также в учебном процессе при изучении дисциплин «История государства и права России», «Теория государства и права», «Актуальные проблемы истории государства и права», «Юридическая техника», «Экспертиза правовых актов».

**Практическая значимость диссертационного исследования** состоит в том, что её результаты могут быть использованы в дальнейшей научной деятельности, в целях совершенствования законодательства Российской Федерации о чрезвычайных ситуациях, для оптимизации, совершенствования форм и методов организации деятельности государства в чрезвычайных условиях, минимизирующих противоречия между демократическим политическим режимом и необходимостью применения властными органами экстренных мер реагирования и обеспечивающие безопасность личности, общества и государства в опасных ситуациях с сохранением действия основополагающих юридических норм и принципов правового государства.

Материалы диссертационного исследования используются в образовательном процессе в Кабардино-Балкарском государственном университете им. Х.М. Бербекова при проведении занятий по дисциплинам: «История государства и права России», «Теория государства и права».

**Степень достоверности полученных результатов** обеспечивается использованием современных методов сбора и обработки информации, в качестве которой использованы различные источники правотворческой деятельности органов и институтов Советского государства; применением современной научной методологии и основополагающих концепций

отечественных и зарубежных правоведов; изучением монографических, диссертационных и иных трудов, предметом которых являлось рассмотрение различных вопросов правотворчества в Советском государстве; обоснованностью основных положений и выводов диссертации.

**Апробация результатов диссертационного исследования.**

Диссертационная работа обсуждена на кафедре теории и истории государства и права Кабардино-Балкарского государственного университета им. Х.М. Бербекова. Основные теоретические выводы и положения диссертационного исследования докладывались на международных и всероссийских научно-практических конференциях в 2020-2022 гг. (Краснодар, Ростов на Дону, Таганрог, Москва, Санкт-Петербург). Выдвинутые автором работы основные идеи, сформулированные в диссертации предложения и выводы отражены в 8 опубликованных научных статьях, 5 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях.

Диссертация является логическим завершением исследования соискателя, по результатам которого опубликовано 12 работ, общим объемом 5,8 п.л., в том числе 6 статей объемом 2,8 п.л. в научных изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций.

**Структура работы** обусловлена предметом, целью и задачами диссертационного исследования, состоящего из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, а также заключения и списка источников и литературы.

# Глава 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ УСЛОВИЯХ

### 1.1. Определение чрезвычайной ситуации и ее значение для организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях

Проблема юридического определения чрезвычайных ситуаций и их разграничением с политическим фактом занимает правоведов несколько столетий. Нерешенным остается вопрос о её соотношении со смежными понятиями: «чрезвычайность», «чрезвычайные условия», «чрезвычайное положение» и др. Несмотря на то, что чрезвычайные ситуации несут максимальную угрозу разрушения для социума теория «чрезвычайности» не разработана в социогуманитаристике. Отчасти это связано с множественностью и разнообразием чрезвычайных событий и как следствие сложностью определения критериев «чрезвычайности». Затруднительно выделить релевантные черты сходства между эпидемиями и террористическими актами, наводнениями, землетрясениями, иными природными катаклизмами и экономическими кризисами или революционными потрясениями.

Недостаточное понимание чрезвычайности и отсутствие ее точного определения затрудняет формирование соответствующей модели правового регулирования, минимизирующей связанные с ней негативные последствия, реальный или потенциальный ущерб. В отличие от ординарных жизненных обстоятельств, при которых субъекту правотворчества необходимо доказать наличие проблемы для установления потребности в нормативном правовом регулировании, чрезвычайные ситуации не требуют такого обоснования, так как они влекут целый комплекс негативных последствий. Данные ситуации по своему существу проблематичны, нетипичны и социально опасны.

Вместе с тем разнообразие, непредсказуемость и неконтролируемость человеком чрезвычайных ситуаций актуализирует их определение, классификацию прежде всего для выявления чрезвычайных обстоятельств, подлежащих урегулированию правовыми средствами, а также требующих введения чрезвычайных правовых режимов. Для осуществления такого урегулирования следует разработать юридический инструментарий. С его помощью возможно предотвращать правотворческие ошибки, которые в чрезвычайных условиях могут иметь губительные последствия.

Анализ действующего российского законодательства позволяет заключить, что понятие «чрезвычайность» и «чрезвычайные ситуации» рассматриваются в нем как сходные. Точнее понятие «чрезвычайность» в нормативно-правовых актах отсутствует. Федеральный Закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (в ред. от 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» содержит определение этого понятия. В соответствии со ст. 1 названного нормативного правового акта под ней понимается обстановка стихийного или иного бедствия, сложившаяся на определенной территории в результате природных или техногенных явлений, угрожающих жизни, здоровью людей, наносящих или могущих нанести ущерб их имуществу<sup>1</sup>. При этом в гражданском законодательстве широко используется термин «чрезвычайные обстоятельства», условия чрезвычайного положения – в Федеральном конституционном законе от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (в ред. от 29.05.2023) «О чрезвычайном положении»<sup>2</sup>, в подзаконных нормативных актах фигурируют иные близкие по смыслу выражения. Например, природные и социальные катаклизмы, обозначающие наступление исключительных событий, требующих принятия экстренных оперативных мер и установления особого

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 14.04.2023) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. ст. 3648.

<sup>2</sup> Федеральным конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от ред. от 29.05.2023) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2001. № 23. ст. 2277.

(экстраординарного) правового режима<sup>1</sup>, – в Распоряжении Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года».

В ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» обстоятельства, угрожающие жизни и безопасности граждан, конституционному строю, разделены на два вида: разнообразные насильственные действия против конституционных органов государственной власти, нарушающие нормальный ход их деятельности и угрожающие жизни и здоровью населения, а также чрезвычайные ситуации, которые в законе разделены на три группы (природные, техногенные и экологические).

Таким образом, в законодательстве присутствует множественность терминов для обозначения чрезвычайных ситуаций. Причем, как справедливо указывает С.А. Старостин, данные термины не являются синонимами и используются не точно<sup>2</sup>. Он верно обращает внимание на то, что термин «обстоятельства» не охватывает понятие «ситуация». В словарях его обозначают как совокупность обстоятельств, положение, обстановку<sup>3</sup>.

Широким использованием синонимических и не синонимических терминов для определения чрезвычайных ситуаций законодатель расширяет их перечень. Данная ситуация усугубляется использованием в нормативно-правовых актах открытых списков чрезвычайных ситуаций, что препятствует конкретизации подобных обстоятельств, быстрому определению субъекта принятия решения и выбору им мер оперативного реагирования для сокращения негативных последствий.

Все вышеперечисленные дефекты законодательства в условиях чрезвычайной ситуации не только затрудняют деятельность правоприменителей, но и создают угрозу необоснованного выхода ими за

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 22.02.2021. № 8 (часть II). ст. 1398.

<sup>2</sup> Старостин С.А. Чрезвычайное положение. – М.: Проспект, 2019. – С.16.

<sup>3</sup> Крысин Л.П. Иллюстрированный толковый словарь иностранных слов. – М.: Эксмо, 2008. С.654.

пределы установленных компетенций, что приводит к нарушению прав и законных интересов граждан, дестабилизирует правопорядок, снижает авторитет действующего законодательства.

Полагаем, что отсутствие в юридической науке разработанного понятия, признаков и правовой природы чрезвычайных ситуаций негативно отражается на правотворческой деятельности государственных органов и актуализирует его разработку.

В досоветской юридической науке проблема действия права в чрезвычайных ситуациях стала предметом исследований только в конце XIX – начале XX века в связи с обсуждением вопроса о возможности императора и правительства принимать указы чрезвычайного характера, допускающие изъятие из принципа верховенства закона. Правоведы обсуждали законность расширения пределов конституционных полномочий правительства в период перерыва в деятельности парламента и одновременного наступления чрезвычайных обстоятельств. Речь шла об издании правительством актов законодательного значения без соблюдения установленного законодательного порядка по «Положению о мерах к охранению государственного порядка общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г., ст. 87 Основных законов Российской империи от 23 апреля 1906 г. и иным актам, допускающим временное правительственное законотворчество.

Такие ученые, как Б.Э. Нольде, Я.М. Магазинер, В.М. Гессен изучили природу чрезвычайного-указного права. В их работах данный институт рассматривается как пережиток абсолютизма, отмирающий при переходе к конституционному строю.

Так, Я.М. Магазинер обосновывает правовой смысл института чрезвычайного-указного права через понятие обеспечения непрерывности нормотворчества в отсутствие парламента на случай возникновения исключительных обстоятельств<sup>1</sup>. Он не раскрывает понятие «исключительные

---

<sup>1</sup> Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России. – СПб.: Типография Стасюлевича, 1911. – С.32,33.

ситуации (обстоятельства)», но утверждает, что их невозможно нормировать «обыкновенными, неизменно-действующими правилами»<sup>1</sup>. И в этих исключительных случаях указ российского императора как временная мера стоит выше закона. В его исследовании приводятся некоторые их признаки. В их числе он называет их крайнюю необычность (глубокое отклонение от нормального течения государственной жизни), исключительную государственную важность (например, голод, война, восстание, стихийное бедствие, промышленный кризис, прекращение династии и др.), временный характер<sup>2</sup>. Он полагает, что чрезвычайными можно считать только те обстоятельства, которые ненормальны для данного государства, резко отличаются от нормального хода государственной жизни, или доведены до крайности, то есть крайне необычные и исключительно важные. В своей трактовке он приближает их к понятию «крайней необходимости». В сфере правотворчества они выражаются в отсутствии действующего закона для их урегулирования и невозможности создания нового закона по причине перерыва в деятельности парламента<sup>3</sup>.

К числу важных выводов, сформулированных Я.М. Магазинером, отнесем его критику перечислений чрезвычайных обстоятельств в действующем законодательстве как бесконечного перечня, «бессильного» объять все экстраординарные случаи, требующие законодательного регулирования, и в этой связи затруднительность формулировки точного определения «чрезвычайных обстоятельств». Кроме того, заслуживает научный интерес его вывод о том, что предоставление права определять статус обстоятельства как «легально-значимой чрезвычайности» напрямую зависит от формы правления в государстве<sup>4</sup>.

В монархических государствах данное право принадлежит монарху и подведомственным им органам исполнительной власти. В государствах с

---

<sup>1</sup> Магазинер Я. М. Указ. соч. – С.36.

<sup>2</sup> Там же. – С.59-61.

<sup>3</sup> Там же. – С.56.

<sup>4</sup> Там же. – С.63.

парламентским правлением чрезвычайность обстоятельств также определяет правительство, но его действие под контролем палат парламента становится превентивной мерой, защищающей население от незаконных и нецелесообразных чрезвычайных мер. По этой причине в определении чрезвычайности обстоятельств главным выступает субъект, определяющий их таковыми. Этот вопрос «с достаточной полнотой и ясностью решается не столько буквой закона, сколько характером режима»<sup>1</sup>.

Законотворчество правительства в условиях чрезвычайных обстоятельств Я.М. Магазинер справедливо обуславливает наличием угрозы существенного вреда для государства, причинно-следственной связи применяемой законодательной меры с чрезвычайными обстоятельствами неотложного характера и ограничивает рамками закона, считая, что принятие исполнительной властью чрезвычайных мер, нарушающих закон неправильно. Он полагает, что создание правительством новых норм в чрезвычайных условиях возможно только в случае пробела по этому вопросу в законодательстве. Однако в любом случае правительство не может реагировать на чрезвычайные обстоятельства созданием норм, противоречащих закону, даже если эти нормы целесообразнее старых<sup>2</sup>.

«Внезаконодательным» называет чрезвычайно-указной порядок и В.М. Гессен. Он дает определение исключительного положения как совокупности исключительных полномочий, предоставляемых исполнительной власти при наступлении обстоятельств, «угрожающих изнутри или извне существованию государства»<sup>3</sup>. В качестве видов исключительного положения он выделяет реальное военное (осадное), вводимое в случае войны, и фиктивное военное (осадное) на период внутренних смут. Тем самым можно утверждать, что речь идет о чрезвычайном положении в современном его понимании. Основания

---

<sup>1</sup> Магазинер Я. М. Указ. соч. – С.65.

<sup>2</sup> Там же. – С.80.

<sup>3</sup> Гессен В.М. Исключительное положение / В.М. Гессен. – СПб.: Издание Юридического книжного склада «Право», 1908. – VIII, 410 с. – С.74.



наступления исключительного (чрезвычайного) положения он ограничивает только «явлениями, угрожающими государственному и общественному порядку, – только «крамольные посягательства»<sup>1</sup>.

По мнению В.М. Гессена, введение исключительного положения должно осуществляться только законом. Однако данное положение приостанавливает действующие законы на некоторое, более или менее короткое время и допускает принятие новых актов, существенно ограничивающих права граждан<sup>2</sup>. Он допускает в условиях войны или мятежа принятие военными и гражданскими властями незаконных мероприятий, нарушающих публичные и частные права граждан, включая произвольные наказания, высылку и даже казнь содействующих неприятелю лиц. Однако объявление «беззакония военного времени» должно быть осуществлено, по его мнению, парламентом<sup>3</sup>.

Он справедливо полагает, что признание чрезвычайных обстоятельств крайней необходимостью может освободить лицо, принимающего незаконные меры, в том числе присвоение законодательных полномочий, от юридической ответственности, но «не превращает неправомерное деяние в правомерное»<sup>4</sup>. Акты, изданные правительством в чрезвычайных условиях, остаются неправомерными до тех пор, пока их не легализовал законодатель. Законодательство правового государства, предусматривающее исключительные права государства, должно отвечать как минимум двум условиям: во-первых, обеспечить действительную исключительность чрезвычайных полномочий и обеспечить применение этих полномочий только при наличии таких обстоятельств; во-вторых, должно ограничить пределом безусловной необходимости объем исключительных полномочий,

---

<sup>1</sup> Гессен В.М. Указ. соч. – С.125.

<sup>2</sup> Там же. – С.79.

<sup>3</sup> Там же. – С.96,97.

<sup>4</sup> Там же. – С.92,93.

предоставив правительству столько власти, сколько необходимо для «спасения отечества»<sup>1</sup>.

В законодательстве Российской империи понятие чрезвычайных обстоятельств трактовалось очень широко, препятствуя их системному обобщению и упорядочению. К примеру, в ст. 87 Основных законов они вообще не были определены, что давало возможность Совету Министров собственным субъективным усмотрением решать вопрос об их наступлении и соответственно необходимости принятия чрезвычайных мер реагирования.

В этой связи важное значение имеет практика чрезвычайного-указного правотворчества в России, осуществляемая в соответствии со ст. 87 и ее оценка современниками. В стенограммах Государственной Думы содержится полемика депутатов по этому вопросу. К примеру, Д. Шингарев на заседании 24 октября 1908 г. отмечал, что предметом чрезвычайных указов правительства не могут быть хотя и неотложные, но коренные вопросы государственной жизни. Последние требуют тщательной проработки и обязательного проведения установленной законодательной процедуры обсуждения законопроекта. Кроме того, исключительные меры должны иметь возвратный характер, то есть их действие не должно вносить новые правовые начала и основные положения в противоречие с теми, которые закреплены в законах<sup>2</sup>. По мнению Д. Милюкова, высказанному им на заседании 31 октября 1908 г., чрезвычайными можно признать только те обстоятельства, которые наступили «сразу и неожиданно», «моментально». Они не могут быть спрогнозированы заранее предвидеть в силу их отклонения от нормального порядка общественных отношений<sup>3</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что в досоветский период возможность наступления чрезвычайных ситуаций, неустранимых законными средствами, в юридической науке признавалась, но их глубокое исследование

---

<sup>1</sup> Там же. – С.110,111.

<sup>2</sup> Стенографический отчет Государственной Думы. 1908. III созыв II сессия. 29 октября 1908. – С.225-228.

<sup>3</sup> Там же. – С.503-506.

не проводилось. Понятия «чрезвычайные ситуации», «исключительное положение» трактовались очень широко. Понятие «чрезвычайное положение» осталось в рассматриваемый период неразработанным. Общеизвестным следует считать трактовку войны в качестве основания для введения чрезвычайного-указного права.

Однако имеется массив и других титулов для введения чрезвычайного положения, квалифицирующие признаки которых так и не определены. Предлагаемые трактовки включали только некоторые признаки чрезвычайных обстоятельств: их временный, неотложный, срочный, характер; неурегулированность действующим законодательством; необычность; исключительная государственная и общественная важность.

Вместе с тем отечественным государствоведам удалось выработать подходы к организации чрезвычайного правотворчества. Начало XX века стало периодом его практической реализации. Можно сказать, что формирование парламентского строя России происходило в чрезвычайных условиях войн, революций и экономических кризисов. Эту практику Я.М. Магазинер характеризовал как период быта, а не права, в котором больше политических мотивов, чем юридических оснований<sup>1</sup>. Однако это не лишает его научно-практической значимости.

В современной российской юридической науке отсутствуют глубокие научные теоретико-правовые и историко-правовые исследования, посвященные анализу чрезвычайных ситуаций как предмета правового регулирования. Такое положение, как представляется, связано с тем, что только в постсоветский период в юридической науке получил распространение широкий подход к правотворчеству.

В соответствии с данным подходом правотворческий процесс начинается с изучения, анализа общественных явлений и процессов, а также

---

<sup>1</sup> Магазинер Я.М. Указ. соч. – С.152.

выявления социальной потребности в правовой регламентации<sup>1</sup>. Широкий подход предполагает и особое внимание исследователя к обстоятельствам, вызывающим процесс правотворчества. Вместе с тем, специальные исследования, посвященные осуществлению рассматриваемой стадии, отечественными юристами не проводились.

Так, в диссертации Т.Н. Шмидт, посвященной чрезвычайному правовому регулированию, чрезвычайные ситуации названы основанием данного вида регулирования. Автор широко трактует чрезвычайные ситуации как «угрозы для безопасности общества и государства, как природного, так и человеческого происхождения»<sup>2</sup>. В работе приводится перечень причин, вызывающих чрезвычайное правовое регулирование, из которого следует, что под ними Т.Н. Шмидт понимает различного рода чрезвычайные обстоятельства с открытым списком.

В дискуссии, начало которой было положено еще в начале XX века о возможности выхода за пределы закона при принятии мер чрезвычайного характера, Т.Н. Шмидт выступает в числе сторонников допустимости такого выхода. Она полагает, что в законе должно быть предусмотрено право государства на незаконные меры в чрезвычайных условиях. При этом автор оставляет в стороне вопросы о том, почему такое регулирование называется правовым, а также какие именно четкие требования необходимо установить в законодательстве для предотвращения «внеправовых и насильственных мер» со стороны государства<sup>3</sup>.

В исследовании Р.А. Максимова чрезвычайные ситуации рассматриваются как объект правового регулирования. Он продолжает традицию противоречивого подхода к чрезвычайным ситуациям, сложившуюся в юридической науке начала XX в. Так, автор доказывает

---

<sup>1</sup> Общая теория государства и права. Академический курс: В 2-х т. / Под ред. проф. М.Н. Марченко. Т.2. Теория права. – М.: Зерцало, 2000. – С.161-162.

<sup>2</sup> Шмидт Т.Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование. Диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Барнаул, 2014. – С.30.

<sup>3</sup> Там же. – С.56.

необходимость института чрезвычайного права, но при этом настаивает на том, что чрезвычайность обстоятельств влечет исключения из правового регулирования<sup>1</sup>.

Признаками чрезвычайных ситуаций он называет неопределенность, «остроконфликтность», значительные социально-экономические и политические последствия; реальную или потенциальную угрозу для территориальной целостности, суверенитета и основ конституционного строя государства, безопасности жизнедеятельности граждан, функционированию государственных органов. Полагаем, что данные признаки не могут рассматриваться в качестве свойств чрезвычайных ситуаций, так как они не позволяют разграничить данные обстоятельства от иных негативных юридических фактов.

Ряд положений исследования автора вызывают дискуссию. Так, сложно согласиться с выводом о возможности объединения всех, возникающих в государстве нетипичных, конфликтно-кризисных ситуаций, понятием «чрезвычайные ситуации». Подход Р.А. Максимова, как представляется, еще более расширяет перечень экстраординарных ситуаций и увеличивает перечень основания для применения разрешительно-запретительных мер правового регулирования, что подрывает основы конституционного строя государства. Такой расширительный подход В.А. Колокольников справедливо характеризует «выхолащиванием подлинного содержания» при акценте на множественности опасностей<sup>2</sup>.

Кроме того, разграничение военного и чрезвычайного положение<sup>3</sup> в работе Р.А. Максимова считаем не соответствующим ч. 5 ст. 109 Конституции

---

<sup>1</sup> Максимов Р.А. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях (Общетеоретический аспект). Диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Пенза, 2014. – С.20,21.

<sup>2</sup> Колокольников В.А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: автореферат дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / В.А. Колокольников. СПб. ун-т МВД России. СПб., 2005. – С.28.

<sup>3</sup> Максимов Р.А. Указ. соч. – С.34.

РФ и сложившемуся в доктрине подходу к военному положению как разновидности чрезвычайного положения.

Классификация чрезвычайных ситуаций, осуществленная Р.А. Максимовым, лишена единого критерия. Автор указывает, что в качестве такового он избрал источник возникновения чрезвычайных ситуаций. В итоге все чрезвычайные ситуации разделены на имеющие межгосударственную природу, внутригосударственную и природно-техногенную. Считаем, что в третью группу чрезвычайные ситуации объединены искусственно, так как имеются существенные различия между природными и техногенными основаниями их возникновения<sup>1</sup>. При этом все источники возникновения, предлагаемые Р.А. Максимовым, имеют разную природу.

Вместе с тем, заслуживает поддержки проведенный автором критический анализ классификации чрезвычайных ситуаций, закрепленной в ФКЗ «О чрезвычайном положении». Кроме того, в его диссертации на основании изучения российского законодательства выявлены основные правовые начала действия механизма права в условиях чрезвычайных ситуаций.

В отраслевых юридических науках изучение чрезвычайных ситуаций как оснований введения особого правового режима чрезвычайного положения осуществляется в целях обеспечения национальной безопасности государства специалистами конституционного и административного права. Так, С.А. Старостин полагает, что для понимания чрезвычайного положения важно установить обстоятельства, определяющие его содержание и на этой основе выработать предложения по совершенствованию законодательства<sup>2</sup>. Важность тщательного выявления оснований введения чрезвычайного положения С.А. Старостин связывает с тем, что данный юридический режим выступает инструментом насилия и сопровождается ограничением прав и свобод

---

<sup>1</sup> Максимов Р.А. Указ. соч. С.28.

<sup>2</sup> Старостин С.А. Указ. соч. С.4.

граждан и юридических лиц и увеличением полномочий государственных органов.

Под чрезвычайной ситуацией С.А. Старостин понимает обстановку, сложившуюся в результате опасного явления криминального, природного или техногенного характера на определенной территории, и влекущую реальную угрозу жизненно важным интересам личности, общества, государства, многочисленными жертвами, значительными материальными потерями, нарушением условий жизнедеятельности людей, ущербом окружающей природной среде<sup>1</sup>.

По мнению Н.И. Архипова, В.В. Кульба, чрезвычайные ситуации характеризуются высокой конфликтогенностью и деструктивностью их последствий, опасностью, вызывающей особое эмоциональное состояние, обеспокоенность и психологическое напряжение у населения; неопределенностью, противоречивостью, которая нуждается в оперативном устранении<sup>2</sup>. В свою очередь это требует выполнения большого объема нетипичной физической и интеллектуальной работы.

Исходя из вышеизложенного следует, что для определения особенностей осуществления правотворческой деятельности государства в чрезвычайных условиях следует, во-первых, установить признаки чрезвычайных ситуаций, влияющие на рассматриваемый вид юридической деятельности и служащие основанием для принятия и последующего применения специальных юридических норм. Во-вторых, установить необходимость (или отсутствие таковой) нарушения обычного порядка правотворчества при возникновении чрезвычайных ситуаций.

В связи с отсутствием в российской науке понимания характеристик чрезвычайности обратимся к трудам западноевропейских исследователей. В них данные характеристики подразделяются на качественные и

---

<sup>1</sup> Старостин С. А. Указ. соч. – С.5.

<sup>2</sup> Архипов Н.И., Кульба В.В. Управление в чрезвычайных ситуациях. 2-е изд., перераб., и доп. – М.: Российский государственный гуманитарный университет, 1998. – С.37-39.

количественные. В числе качественных характеристик выделяется неотвратимость событий и обстоятельств, в которых чрезвычайность<sup>1</sup> проявляется; наличие угрозы для граждан, государственных институтов и окружающей среды, которой невозможно противостоять традиционными мерами; срочность (непостоянство)<sup>2</sup>; масштаб.

В количественном аспекте речь идет о нанесении значительного ущерба большому количеству лиц или окружающей среде. Количественные критерии число жертв и объем материального ущерба используются и в российском законодательстве, но только для подразделения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные, межрегиональные и федеральные<sup>3</sup>.

Сравнительно-правовой анализ понятий «чрезвычайность», в трактовке западноевропейской науки и «чрезвычайная ситуация», используемое в отечественных исследованиях и законодательстве, позволяет прийти к выводу об их идентичном синонимичном понимании и применении в широком значении.

Анализ трудов отечественных и зарубежных исследователей позволяет заключить, что *чрезвычайные ситуации, требующие правового регулирования, следует рассматривать в качестве нетипичных жизненных явлений (событий, обстоятельств и действий), создающих определенные условия для возникновения особых правовых отношений.*

Чрезвычайные ситуации обладают общими с иными юридическими фактами чертами. Так, по характеру наступающих последствий они могут быть правообразующими, правопрекращающими и правоизменяющими. По волевому признаку их можно подразделить на обстоятельства, не связанные с

---

<sup>1</sup> Ferejohn J.P. Pasquino P. The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers // International Journal of Constitutional Law. 2004. 2. P.210-239.

<sup>2</sup> Lazar N. States of Emergency in Liberal Democracies. USA: Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511596704>

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 (ред. от 20.12.2019) «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 28.05.2007. № 22. Ст.2640.



волей человека, то есть абсолютные (к примеру, природные бедствия), а также относительные, связанные с волей лиц, не участвующих в правовом отношении (например, техногенные катастрофы, государственный переворот).

Вместе с тем чрезвычайные ситуации обладают и рядом специфических признаков. Во-первых, они порождают особые общественные отношения, характеризующиеся высокой степенью деструктивности, невозможностью обеспечения прав и свобод, законных интересов и полномочий граждан и организаций, разрушением сложившихся связей и договоренностей, а также представляющих угрозу жизни и здоровья человека и создающих условия для различных социально-политических и экономических деформаций. Чрезвычайные ситуации порождают социальные последствия, которые сложно спрогнозировать, предусмотреть и соответственно нормативно определить.

В этой связи вызывает интерес и заслуживает поддержки позиция ряда авторов (И.Л. Петрухин<sup>1</sup>, А.М. Ларин<sup>2</sup>), предложивших отказаться в законодательстве от понятия чрезвычайные ситуации и заменить их термином национальное бедствие. Такое обозначение действительно позволит отделить чрезвычайные ситуации от нетипичных обстоятельств.

Во-вторых, чрезвычайные ситуации в отличие от типичных жизненных обстоятельств зачастую не предусмотрены в гипотезе и диспозиции юридических норм, но вызывают юридические притязания субъектов права и создают условия для возникновения правоотношения. Поэтому перед субъектами правотворчества возникают новые задачи, требующие оперативного государственного регулирования. Необходимость осуществления правотворчества в данных условиях приводит к ускорению законотворческого процесса, упрощению его процедур, наделению

---

<sup>1</sup> Петрухин И.Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. 1993. № 2. – С.48.

<sup>2</sup> Ларин А.М. Чрезвычайные ситуации и деятельность правоохранительных органов // Право и чрезвычайные ситуации. М., 1992. – С.110.

нормотворческими функциями специально созданные или предусмотренные в законодательстве чрезвычайные органы управления и ограничению законодательных полномочий конституционных органов власти.

В-третьих, чрезвычайные ситуации оказывают особое влияние на действие права во времени, в пространстве и по кругу лиц. Сроки действия норм чрезвычайных нормативно-правовых актов точно определены (с возможностью или без возможности их продления) и связаны с длительностью возникших чрезвычайных обстоятельств. Действие чрезвычайных норм осуществляется в пределах той территории, на которой возникла чрезвычайная ситуация (территория всего государства или отдельного региона). Возникновение чрезвычайной ситуации служит основанием для изменения объема прав и обязанностей субъектов, ограничивая одних лиц в их законных правах, и наделяя дополнительными полномочиями других, а также приводя к образованию новых субъектов права со специальными правами и обязанностями.

В-четвертых, стремительное разрастание негативных последствий чрезвычайных ситуаций создают угрозу национальной безопасности (прямую или косвенную возможность нарушения национальных интересов) и требует принятия императивных юридических норм, введения дополнительных административно-правовых ограничений. Поэтому чрезвычайные ситуации следует отнести к негативным юридическим фактам, которые влекут ограничения и даже перерыв в действии отдельных юридических норм. Вместе с тем в ходе предотвращения их негативных последствий возможно появление позитивных юридических фактов, например героическое поведение отдельных личностей, добровольное выполнение гражданами требований чрезвычайного законодательства и сознательное самоограничение ими собственной правовой свободы.

В-пятых, чрезвычайные ситуации как юридические факты служат основанием для отступления государства от принятых на себя международных обязательств в области защиты прав и свобод человека и гражданина, что

предусмотрено в международных актах. При этом в международном праве не оговаривается степень чрезвычайности обстоятельств, которые являются основанием для принятия таких мер, но указано на необходимость соблюдения государством иных международных обязательств и определенных прав, которые не могут быть нарушены ни при каких обстоятельствах<sup>1</sup>.

Таким образом, при всей экстраординарности *чрезвычайные ситуации могут быть выделены в отдельную группу юридических фактов*. В современном изменяющемся мире они становятся часто повторяющимися жизненными обстоятельствами, а повышение уровня естественного и технического научного знания позволяют прогнозировать их с высокой долей вероятности, в особенности чрезвычайные ситуации природного характера. Все это позволяет разработать юридический механизм, в том числе систему законодательных актов, по предотвращению и/или оперативному выходу из чрезвычайных обстоятельств с минимальными потерями и в правовых пределах.

В рамках предмета данного исследования нами предлагается разделение чрезвычайных ситуаций на следующие виды: чрезвычайные ситуации, не требующие введения чрезвычайного правового режима, то есть которые могут быть урегулированы порядком, установленным в чрезвычайном законодательстве. Особенно это касается чрезвычайных ситуаций локального и регионального характера, связанных с географическим положением и природно-климатическими особенностями региона, например, разливы рек, повышенная пожароопасность в летний период, сейсмическая опасность. К таким обстоятельствам могут быть и отнесены сезонные эпидемии вирусных инфекционных заболеваний. Подобного рода чрезвычайные ситуации

---

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод. (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 24.06.2013) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)). Ст.15 // Собрание законодательства РФ. 08.01.2001. № 2. ст.163.

современная наука может прогнозировать с высокой степенью вероятности. Их не типичность, но повторяемость и высокий уровень прогнозируемости на данном этапе научно-технологического развития даёт основания для принятия специальных законов и подзаконных актов для урегулирования подобных обстоятельств, установления системы мер для предотвращения или минимизации ущерба от их наступления. Примером такого акта может служить постановление Правительства РФ о чрезвычайных ситуациях в лесах, вследствие возникновения лесных пожаров<sup>1</sup>.

Значимость такого рода актов состоит в том, что они определяют правовые действия компетентных органов в чрезвычайных условиях и не нарушают установленного правового порядка. Поскольку не любое деяние властного лица можно считать правовым. Так, сложно согласиться с Т.Н. Шмидт, которая относит опричнину Ивана Грозного к чрезвычайному правовому регулированию<sup>2</sup>.

В условиях правового государства необходимо прогнозировать возможное наступление чрезвычайных ситуаций, связанных с обстоятельствами как природного, техногенного характера, так социальными конфликтами и катаклизмами (войны, террористические акты, несанкционированные выступления и пр.) и обеспечить соответствующую правовую регламентацию управленческой деятельности органов власти и поведения населения в данных ситуациях.

Вторая группа чрезвычайных ситуаций включает те обстоятельства, которые приближаются к понятию исключительности, то есть крайней степени обострения чрезвычайности. Речь идет о ситуациях, которые невозможно спрогнозировать в силу их новизны, неожиданности и редкости.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17.05.2011 № 376 (ред. от 11.06.2016) «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» (вместе с «Правилами введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций») // Собрание законодательства РФ. 23.05.2011. № 21. ст. 2971.

<sup>2</sup> Шмидт Т.Н. Указ. соч. С.18.

Кроме того, к исключительным, как представляется следует относить чрезвычайные ситуации, отличающиеся высокой разрушительной силой, огромными масштабами ущерба и жертв. В подобных ситуациях требуется введение одного из чрезвычайных правовых режимов. К примеру, режим военного положения или осадного положения. Подобного рода режимы также нуждаются в юридической регламентации, но предполагают делегирование полномочий, в том числе и правотворческих чрезвычайным органам управления и временное расширение или ограничение компетенции отдельных конституционных органов власти.

Современные методологические подходы к определению чрезвычайного положения отличаются дихотомией. Она выражается, с одной стороны, в использовании однозначных формально-юридических приемов государственно-правового воздействия на общественные отношения, с другой стороны, в отрицании или значительном ограничении регулятивных возможностей права как такового.

Примером, первого подхода может служить исследование В.Б. Рушайло, в котором чрезвычайное положение рассматривается в широком значении как временный отказ от демократических начал конституционного строя государства и в узком значении как порядок использования государством экстраординарных мер в чрезвычайных ситуациях<sup>1</sup>.

Второй подход наблюдается в исследовании С.А. Старостина, который в ходе тщательного научного анализа феномена чрезвычайного положения приходит к выводу о том, что «этот институт имеет в большей степени политическую и идеологическую», а не правоограничительную природу.

Существо данного противоречия состоит в признании или соответственно непризнании действительной силы права, то есть его способности к действию как фактора общественной жизни, и наличии системы мер, обеспечивающих осуществление правовых функций. В этом смысле не следует смешивать действие права и его принудительный характер.

---

<sup>1</sup> Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. – М.: Изд-во «Щит-М», 2000. – С.52.

Принуждение может быть включено в понятие права только в значении его воплощения в реальное состояние, а не как обязательное действие социально-принудительного аппарата.

Действенность права обуславливает силу его воздействия на индивида, общество, государство и иные социальные организации. Однако спектр этого воздействия очень широк от физического принуждения человека к осуществлению властных велений до осознания своих прав и обязанностей на уровне правового убеждения. Правовое регулирование следует рассматривать как один из видов правового воздействия, отличающийся от прочего нацеленностью на обеспечение правопорядка, то есть определенного постоянного отношения между элементами системы права.

Вышеназванные противоречия порождают серьезные проблемы и в научном обосновании понятия «чрезвычайное положение».

Во-первых, односторонний взгляд на его значение, что проявляется в интерпретации данного понятия только с точки зрения деятельности органов государственной власти. Такая позиция получила и законодательное закрепление. В результате чрезвычайное положение рассматривается только в аспекте особого правового режима деятельности государственных органов, а также органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений, допускающего как ограничение прав и свобод граждан, их организаций и объединений, так и возложение на них дополнительных обязанностей<sup>1</sup>.

Односторонний подход нельзя признать правильным. Поскольку, как справедливо отмечает С.А. Старостин, природа данного феномена дуалистична. Развивая позицию указанного автора, отметим, что с одной стороны, действительно для предотвращения наступления более тяжких юридических последствий необходимо принятие экстренных мер со стороны государственных органов, направленных на предотвращение угрозы жизни и

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2001. № 23. ст.2277.

здоровью людей, преодоление деструктивных социальных последствий и сохранение порядка, минимизации материального ущерба от событий и действий чрезвычайного характера<sup>1</sup>.

С другой стороны, следует учитывать, что система ограничений, связанная с наступлением чрезвычайного положения, распространяется не только на частных лиц (граждан и их организации), но и на государственные органы и должностные лица. Публичный субъект должен оставаться в правовых пределах и действовать в строгом соответствии с чрезвычайным законодательством. В противном случае применение чрезвычайных мер может привести к различным формам политико-правовой деформации, влекущей разрушение общественных связей, инструментов политического влияния общества на государство, народного суверенитета, а также экспроприацию государственной власти и изменение политического режима государства и иных сущностных элементов общественно-политической системы.

Во-вторых, отсутствие терминологической определенности понятия «чрезвычайное положение», которое смешивается с «чрезвычайными ситуациями», «чрезвычайными обстоятельствами», «исключительным положением», «чрезвычайным законодательством» и др. Во многом неоднозначность юридического термина «чрезвычайное положение» порождает еще одну теоретическую проблему его исследования.

В-третьих, отсутствует определенность в понимании места «чрезвычайного положения» как правового феномена в системе права. В итоге в современных юридических исследованиях «чрезвычайное положение» рассматривается и как особый правовой режим, и в качестве института<sup>2</sup> административного права, и в роли конституционно-правового института, уголовно-правового института, а также в значении комплексного института,

---

<sup>1</sup> Старостин С.А. Указ. соч. – С.14.

<sup>2</sup> Лозбинец В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации: теория, законодательство, практика. – М.: Юрид, лит., 2001. – С.5-7.

включающего совокупность международно-правовых, конституционно-правовых, административно-правовых и уголовно-правовых норм. Некоторые авторы высказывают мнение о том, что чрезвычайное положение позволяет выходить государственным органам за правовые пределы<sup>1</sup>. С этой позицией сложно согласиться, так как установленное в законе ограничение прав человека имеет временный характер, осуществляется в законных пределах и нацелено на сохранение правопорядка.

Такое разнообразие мнений приводит к неопределенности в правовом регулировании особого типа общественных отношений, возникающих в чрезвычайных ситуациях и нуждающихся в четкой формально-юридической регламентации.

Из общего методологического постулата о том, что целенаправленное воздействие на общественные отношения необходимо осуществлять посредством правовых средств для установления известного порядка внешнего поведения, имеющего юридическое значение, для упорядочения, организации и развития жизни людей и следует исходить при определении чрезвычайного положения. По этой причине *в общетеоретическом смысле под чрезвычайным положением следует понимать ненормальное (экстраординарное) состояние общественных отношений, вызванное чрезвычайными ситуациями, требующими введения дополнительных контролирующих мер за поведением людей, распределением жизненно важных материальных благ, а также подавления массовых беспорядков, вооруженных выступлений, протестов.*

Для сохранения правового порядка и обеспечения национальной безопасности *в условиях чрезвычайного положения необходимо введение особого правового режима как института, включающего определенный набор юридических норм, средств, целенаправленных юридических действий и операций, осуществляемых уполномоченными субъектами, наделенными*

---

<sup>1</sup> Шмидт Т.Н. Указ. соч. – С.35.



*дополнительными правами и обязанностями в пределах установленной для них компетенции.*

Исходя из этого считаем, что название закона СССР «О правовом режиме чрезвычайного положения»<sup>1</sup> более корректно, чем наименование действующего федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении». При наступлении чрезвычайного положения в правовом государстве вводится *особый правовой режим*, который определяется как чрезвычайный (экстраординарный).

Изучение чрезвычайных правовых режимов не является предметом данного исследования и требует специальной разработки. Вместе с тем анализ международного права и российского законодательства, трудов отечественных и зарубежных исследователей позволяет заключить, что чрезвычайные правовые режимы следует вводить только *в случае реальной угрозы «жизни нации»*<sup>2</sup>, национального бедствия в установленном законом порядке и уполномоченными на это органами и должностными лицами, а также при условии выполнения минимальных стандартов соблюдения основных прав человека, закрепленных как на международном, так и на национальном уровне.

В конституционном законодательстве каждого государства должна быть предусмотрена четкая процедура как введения чрезвычайного правового режима, его срок и порядок осуществления законодательной, исполнительной и судебной государственной власти, так и выход из чрезвычайного правового режима и возврат к конституционному правовому порядку. В частности, в России порядок введения чрезвычайного правового режима, ограничивающего отдельные права граждан, предусмотрен ст. 56 Конституции РФ.

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 03.04.1990 № 1407-1 «О правовом режиме чрезвычайного положения» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 15. ст.250.

<sup>2</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), ч.1 ст.4 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12.1994.

С учетом того, что чрезвычайный правовой режим считается комплексным и публично-правовым<sup>1</sup>, так как основные властные полномочия в чрезвычайных условиях как правило переходят к исполнительным органам, осуществляющим оперативное управление и широкий спектр правоприменительных функций в государстве, то следует установить порядок осуществления законодательных функций в государстве. Так, в действующем российском законодательстве предусмотрено утверждением Советом Федерации указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения<sup>2</sup>. Однако порядок осуществления законотворческой деятельности парламента в условиях чрезвычайного положения не определен.

Исторический опыт показывает, что сохранить в неизменном виде правотворческий процесс в чрезвычайных условиях зачастую невозможно. Однако из истории Германии 30-х годов XX века известны губительные последствия передачи законодательной власти правительству и предоставлению ему права издавать законы, противоречащие конституции. Поэтому законодательство о чрезвычайном положении должно детализироваться в соответствующих подзаконных актах, обеспечивающих сохранение «абсолютных» полномочий законодательных и судебных органов для предотвращения концентрации государственной власти у исполнительных органов, предотвращения их произвола и подмены принятых в установленном порядке правовых актов административными решениями, игнорирующими нормы действующего законодательства.

Таким образом, *чрезвычайный правовой режим* как комплекс правоограничительных мер, вводимых в установленном законом порядке, *выполняет двоякую функцию*. С одной стороны, его введение позволяет *принимать на законном основании срочные меры по сохранению*

---

<sup>1</sup> Кононов В.А., Лебедь С.В. Международное право и режим чрезвычайного положения: проблемы обеспечения прав человека в условиях внутренней напряженности. – М., 2003. – С.7, 8.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст.2.

*правопорядка, обеспечению безопасности и устранению чрезвычайной ситуации, с другой стороны, способствует такому перераспределению властных полномочий, которое препятствует изменению политического режима в государстве, сохраняет баланс государственных полномочий ветвей власти и возможность их контроля со стороны общества.*

При осуществлении правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях в правовом государстве необходимо отказаться от понятия исключительности такого регулирования, разработав его отлаженный механизм в соответствии с базовыми правовыми принципами и общепринятыми нормами международного права.

Полагаем, что разработка механизма правового регулирования и осуществления правотворчества в чрезвычайных условиях является важным условием обеспечения национальной безопасности. Поскольку, с одной стороны, наличие подобного института способствует устойчивому развитию государства. С другой стороны, в период чрезвычайных ситуаций все институты государства и система законодательства проходит проверку на прочность. Поэтому опыт осуществления правового регулирования в экстраординарных условиях необходимо учитывать для совершенствования юридической деятельности, повышения ее эффективности.

В завершение отметим следующее. Ретроспектива научных исследований влияния чрезвычайных условий на правотворческую деятельность выявила, что в период 1917 г. – 1939 г. чрезвычайность как явление приобрела двойственное значение. С одной стороны, установление революционной законности в качестве ключевого правового принципа придавало всему правотворчеству чрезвычайный характер. С другой, разрабатывается отдельный порядок осуществления правотворчества в исключительных условиях, связанных с внешними и внутренними угрозами советскому строю, вызванных Гражданской войной. До этого периода в юридической науке признавалась возможность наступления чрезвычайных ситуаций (обстоятельств), неустранимых законными средствами, с широкой

трактовкой понятия и «чрезвычайные условия», рассмотрением определением войны как общепризнанного основания для введения чрезвычайного-указного права.

Целесообразно различать «чрезвычайные ситуации» и «чрезвычайные условия». «Чрезвычайные ситуации», «чрезвычайное правотворчество» и «чрезвычайные условия» соотносятся между собой как причина, следствие и среда, в которой они существуют и развиваются. Такой подход позволяет сформировать современные представления об организации правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях, поскольку закрепленное в российском законодательстве определение чрезвычайной ситуации, сформулированное посредством использования термина «обстановка», допускает смешение этих понятий, следовательно, не пригодно для целей характеристики особого чрезвычайного правотворчества, обеспечивающего оперативный выход из создавшегося положения, предотвращение и минимизацию негативных последствий.

## **1.2. Научные подходы к осуществлению правотворческой деятельности государственными органами в чрезвычайных условиях**

Правотворческая деятельность государства представляет собой сложный комплекс юридических действий, операций, мероприятий, осуществляемых компетентными органами с использованием правовых приемов, средств и процедур, нацеленных на формирование единого национального правового пространства.

Осуществление такого многогранного процесса сопряжено с решением целого ряда проблем. Во-первых, необходимо урегулировать возникающие ситуации и отношения, выдвигаемые жизнью и требующие правовой регламентации. Во-вторых, вновь создаваемые юридические нормы и институты должны вписываться в существующую систему права, и вместе с тем соответствовать общеправовым принципам, юридической практике и

общественным потребностям. Некомпетентность законодателя негативно влияет на правовую систему в целом, снижает авторитет закона и государства, порождает недоверие к ним со стороны общества.

Как вид юридической деятельности правотворчество включает ряд элементов, определяющих его содержание и форму. В структуру содержания входят прежде всего субъекты правотворчества, осуществляемые ими правовые действия и операции, а также средства и способы, которые при этом использует субъект. Форма правотворчества представляет собой внешнее выражение содержания, то есть выполнение определенных процедур, регламентированных действующим законодательством.

Содержание и форма определяются целью правотворчества. Целенаправленность правотворчества является и необходимым условием, и одновременно специфической чертой, отличающей ее от других разновидностей правовой активности. Правильное целеполагание служит своего рода гарантией результативности правотворчества. Реализация цели предполагает решение определенных задач, которые осуществляются на определенных стадиях правотворчества.

Механизм правотворчества государства как правило запускается вследствие возникновения общественно значимой проблемы или социальной потребности в урегулировании вопроса, затрагивающего интересы широкого круга лиц. При этом данный вид юридической деятельности обусловлен целым рядом факторов, влияющих как на возникновение ситуации, требующей принятия, изменения или прекращения действия юридических норм, так и на реализацию правотворчества.

Современная юридическая наука и практика выработали принципы, действенные алгоритмы, процедуры, методики и мероприятия, обеспечивающие правотворческую деятельность государства. В этой связи

следует отметить исследования А.С. Пиголкина<sup>1</sup>, С.В. Полениной<sup>2</sup>, М.Н. Марченко<sup>3</sup>, Ю.А. Тихомирова<sup>4</sup>. Разработанный обеспечительный механизм включает комплекс разнообразных элементов, нацеленный на выработку общеобязательных правил поведения, но в типичных стандартных ситуациях, отличающихся стабильностью, достаточной степенью устойчивости, определенности и повторяемости.

Вместе с тем потребность в правовой определенности и защищенности не только сохраняется, но и возрастает в чрезвычайных условиях. Как указывает Т.Я. Хабриева, «защита населения от природных и техногенных катастроф становится важнейшей конституционно обусловленной функцией современного государства. Это требует определенного реформирования всей системы органов публичной власти, внесения соответствующих корректив в систему правового регулирования»<sup>5</sup>. Наша солидарность с данной позицией подтверждается предметом, целью и задачами диссертационного исследования. Следует отметить, что на важность формирования правовых основ государственного управления в чрезвычайных условиях обращается особое внимание в современной отечественной юридической науке<sup>6</sup>.

Впервые эта проблема вызвала интерес в российской юридической науке в период Первой мировой войны. Значительные изменения в юридической деятельности государства в этот период требовали быстрых и решительных мер в законодательной области, которые не укладывались даже

---

<sup>1</sup> Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие) / Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Формула права, 2000.

<sup>2</sup> Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. – М., 1996.

<sup>3</sup> Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Юрист, 2001.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю.А. Теория закона. – М.: Наука, 1982.

<sup>5</sup> Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т.6. Содерж.: Теория толкования права. Теория правотворчества. Концепции развития законодательства. – М., 2018. - С.447.

<sup>6</sup> Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: монография / В.А. Пучков, Т.Я. Хабриева, В.С. Артамонов и др.; отв. Ред. Т.Я. Хабриева; зам. отв. ред. Л.В. Андриченко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. - С.48-63.

в специально разработанные для чрезвычайных обстоятельств процедуры, шаблоны и регламенты.

В начале XX века оживленная дискуссия в науке государственного права развернулась по поводу необходимости признания чрезвычайного права. Юристы соглашались в вопросе о возможности нарушения нормального порядка законодательства в случае разнообразных по степени чрезвычайности обстоятельств. Однако они сомневались в возможности заранее наметить случаи и формы отступлений от установленных юридических норм и легализовать крайние меры.

К примеру, В.М. Гессен утверждал, что в конституционном государстве законы должны издаваться только законодательными органами, то есть с согласия народного представительства. Он полагал, что никакой делегации административным органам, включая главу государства, права издания указов, отменяющих или изменяющих действующее законодательство в таком государстве предоставлено быть не может. Исходя из этого, В.М. Гессен делает вывод о неприемлемости понимания чрезвычайного положения как исключительных полномочий главы государства, в том числе по принятию чрезвычайных указов по своей юридической силе сопоставимых с законом и предусматривающих ограничение конституционных гарантий. При этом он допускает законодательное введение исключительного положения в государстве, считая, что этот вопрос находится в ведении публичного права<sup>1</sup>.

В конце XIX – начале XX веков в публичном праве различных государств этот вопрос решался неодинаково. Одни государства регламентировали чрезвычайное положение в конституционных актах, то есть осуществили его предварительную легитимацию, например, Германия. Другие пошли по пути последующей легитимации, принимая чрезвычайные меры, исходя из особенностей наступивших крайних обстоятельств и возможных в этих условиях отступлений от действующего законодательства, к примеру Франция.

---

<sup>1</sup> Гессен В.М. Указ. соч. – С.48.

В период Первой мировой войны многие государства оказались в ситуации необычайного напряжения финансов, ресурсов, массового перемещения населения и нарушений общественного и государственного порядка. Все это привело к принятию ряда законодательных актов и юридических решений чрезвычайного характера, которые широко применялись в жизни. Так, Англия максимально сохранила процедуры законодательного рассмотрения чрезвычайных мер хотя и ускоренными темпами. Соглашения с оппозиционными партиями достигались путем формирования коалиционного правительства. Тем самым дебаты были перенесены из парламента в правительство. При этом последнее получило преимущественное право законодательной инициативы, что нарушало обычный порядок законодательной процедуры, но обеспечивало приоритетное рассмотрение законопроектов для оперативного принятия финансовых и иных мер с целью успешного окончания войны<sup>1</sup>.

Таким образом, в Англии исходили из того, что при постоянно заседающем парламенте правительство лишается формального повода или по крайней мере ставится под контроль осуществление чрезвычайно-указной деятельности исполнительной власти. Чрезвычайное положение в законах определялось как наличие действительной, а не только политической опасности, необходимость и неотложность введения чрезвычайных мер; серьезная невозможность издания конституционных форм закона.

В Российской империи законодательная деятельность Государственной Думы и Государственного Совета в период Первой мировой войны фактически заменяется административным порядком принятия чрезвычайных указов, что обеспечивалось широким применением ст.87 Основных законов от 23 апреля 1906 г.<sup>2</sup>. За первые полтора года войны Российский парламент (Государственная Дума и Государственный Совет) принял всего 7 законов

---

<sup>1</sup> Письма из Англии // Журнал Министерства Юстиции. 1915. № 3. – С.272-276.

<sup>2</sup> Высочайше утвержденные Основные государственные законы. 23 апреля 1906 г. Текст. Собрание узаконений Российской империи. – 1906. Отд. 1-е.



в основном финансового характера. Сроки сессий были настолько непродолжительными (от 13 до 45 дней), что правительство, не укладываясь в установленный двухмесячный срок для внесения на рассмотрение законодательных учреждений чрезвычайных указов и оставалось без контроля с их стороны.

Так, 3 сентября 1914 г. Высочайшим Указом были предоставлены особые полномочия Командующим военными округами в местностях, объявленных на положении чрезвычайной охраны. В частности, они наделялись особыми полномочиями по приобретению для нужд армии и флота предметов, припасов и материалов<sup>1</sup>.

Другой лазейкой для массового принятия чрезвычайных указов оказалась ст.158 Учреждения Министерств<sup>2</sup>. В соответствии с данной статьей в чрезвычайных обстоятельствах, требовавших высочайшего разрешения, министрам дозволялось действовать всеми вверенными им способами, без такового разрешения. Под чрезвычайными в ст.158 понимались обстоятельства, отлагательное решение которых наносило «важный вред» или государственный ущерб. В условиях войны данная статья стала основанием для возрождения практики принятия многочисленных временных правил, имевших сомнительную юридическую природу.

Имплементация международных договоров в национальное право в период Первой мировой войны осуществлялась не законом, а высочайшими указами с предварительным заключением Совета Министров. Так, правила международного права, которыми Россия должна руководствоваться, были объявлены Именным Указом от 28 июля 1914 г<sup>3</sup>. Тем самым и без того

---

<sup>1</sup> Именной Высочайший Указ. О предоставлении особых полномочий Командующим военными округами в местностях, объявленных на положении чрезвычайной охраны // Собрание Указаний и Распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. 3 сентября 1914 г. № 247.

<sup>2</sup> Свод учреждений государственных. Книга пятая. Учреждение министерств. СПб., 1892.

<sup>3</sup> О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года: Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату от 28 июля 1914 г. // Известия Министерства иностранных дел. – Петроград, 1915. – Книга I. – С.71-72.

широкие границы нарушались в ходе чрезвычайного указного нормотворчества вплоть до выхода за пределы права.

В итоге накопилась огромная практика, до сегодняшнего дня не получившая должного научного изучения и обобщения. Интересно, что в военный период ученые отмечали настоятельную необходимость такого исследования, которое, по их мнению, приведет к серьезному пересмотру отношений между правительством и законодательной властью, в том числе и формированию института чрезвычайного-указного права<sup>1</sup>. Однако после войны и перехода к мирному строительству правоведы утрачивали интерес к данной проблематике.

Вместе с тем, ряд предварительных выводов, содержащихся в трудах российских юристов заслуживает особого внимания. Так, П.И. Люблинский выявил общие тенденции в развитии чрезвычайного правотворчества в годы Первой мировой войны. Во-первых, он установил факт сближения правительства и парламента в осуществлении законодательной деятельности во имя служения общенациональным, а не партийным интересам. Данная тенденция находила проявление и в российской действительности в первые годы войны. Во-вторых, доказано, что юридические нормы чрезвычайных актов тесно взаимосвязаны с обстоятельствами, их вызвавшими и лишены устойчивости, которой обладает законный порядок. В-третьих, опыт Первой мировой войны показал возможность формирования двух моделей чрезвычайного правового регулирования. Первая может быть названа делегированной и состоит в том, что часть функций парламента делегируется правительству. Последнее разрабатывает систему необходимых мер под свою ответственность с необходимой ратификацией и под контролем парламента, что обеспечивает учет правительством воли парламента. При этом в целом чрезвычайные нормы носят субсидиарный характер по отношению к действующему законодательству и прекращают действие, как только

---

<sup>1</sup> Люблинский П.И. Закон и чрезвычайный указ в военное время // Право. 1916. № 25. 26 июня. – С.1526.

чрезвычайные обстоятельства исчезают. Напротив, в рамках второй модели, предусматривающей передачу законодательной функции правительству, чрезвычайное законодательство существует параллельно с нормальным правовым порядком, что по мнению П.И. Люблинского, создает угрозу его необоснованно широкого применения уполномоченными органами власти и при отсутствии крайней необходимости<sup>1</sup>. В-четвертых, война показала значимость активной деятельности авторитетного парламента в условиях национальной опасности для поднятия «патриотизма и духовной бодрости» народа в моменты тяжелой жизни. В тоже время крайне важно наличие сильного правительства, способного в минуты опасности сконцентрировать всю полноту власти в своих руках. Задачей государства является совмещение этих требований путем установления министерской ответственности и разработки правильной модели чрезвычайно-указного права.

Важный вывод о значении правотворчества в условиях военного времени сделал А.Н. Макаров, который справедливо указал на то, что при его изучении следует уделять внимание не только его содержанию, но и форме<sup>2</sup>. На основе анализа французской законодательной и административной практики он установил, что французское правительство легитимировало чрезвычайные меры путем принятия декретов, которые впоследствии представлялись на утверждение парламента и представляли собой форму чрезвычайно-указного права, характерного для монархических конституций. Такая форма нарушала один из основных принципов французского публичного права, а именно суверенитет закона (ст.13 Конституции 1830 г.).

Немногочисленные отступления от этого принципа прямо предусматривались в законах. Согласно законному порядку, декреты чрезвычайного характера должны были немедленно вноситься на рассмотрение палат парламента или по открытии ближайшей сессии. Именно

---

<sup>1</sup> Люблинский П.И. Указ. соч. – С.1526.

<sup>2</sup> Макаров А.Н. Чрезвычайные указы во Франции / А.Н. Макаров // Право. Ежедневная юридическая газета. – Петроград, 1916. – № 24 (19 июня). – Стб.1410.

такими исключениями французское правительство активно пользовалось для принятия чрезвычайных декретов.

Анализ данной практики позволил А.Н. Макарову вывести средний тип французского «чрезвычайного указа». Это декрет, соответствующий общей форме, принимаемый по обстоятельствам, регулирование которых отсутствует в законе, упразднявший или изменявший установленный законом порядок в определенных народно-хозяйственных сферах, как правило, военной и финансовой, но обязательно вносившийся на утверждение парламента, то есть с последующей ратификацией в законном порядке<sup>1</sup>.

В целом европейский опыт создания чрезвычайного-указного права позволяет заключить, что функционирование государственной власти в условиях войны, вызывавшей такие комбинации фактов, которые не могут быть заранее предусмотрены, но требуют энергичного вмешательства со стороны государственной власти, возможно осуществить на юридическом фундаменте. Наделение главы государства и правительства правом специальной компетенции, выражающимся в возможности во время чрезвычайного положения, прежде всего войны, принимать временные меры, призванные обеспечить выполнение предписаний без соблюдения установленной процедуры, но с обязательной ратификацией законодательной властью, российскими правоведами признавалось элементом суверенитета государства.

Европейский и национальный опыт периода Первой мировой войны позволяет сделать ряд выводов в отношении организации правотворчества в условиях чрезвычайных ситуаций. Прежде всего он подтверждает верность теоретического вывода о том, основные положения такой организации коренятся в теории государства. Речь идет о возможности или невозможности предоставления главе государства и иным органам власти исключительных правотворческих полномочий для сохранения государственной целостности в экстраординарных условиях. При этом в юридической науке обсуждается

---

<sup>1</sup> Макаров А.Н. Указ. соч. – С.1416.

вопрос о пределах суверенитета главы государства, в том числе ограничивающих действие правовых принципов, закрепленных в законодательстве (прежде всего защита незыблемых прав и свобод граждан).

К числу сторонников теории исключительности властных возможностей главы государства, выходящих за рамки закона в чрезвычайных обстоятельствах, отнесем Т. Гоббса, считавшего применение чрезвычайных мер государством естественным его состоянием в условиях борьбы всех против всех; Ж. Руссо, допускавшего любые меры для сохранения государства, его вывода из состояния войны и других чрезвычайных ситуаций как главное желание народа<sup>1</sup>; Т. Моммзена, который называет исключительные полномочия главы государства «правом на законную оборону»<sup>2</sup>; Ж. Бодена – теоретика абсолютной монархии и ответственности монарха в вынужденных обстоятельствах только перед богом; Дж. Локка, считавшего наличие полномочий у исполнительной власти действовать в экстраординарных обстоятельствах по своему усмотрению вопреки закону необходимым условием сохранения общества<sup>3</sup>.

Особо в ряду вышеперечисленных авторов следует выделить К. Шмитта, для которого определение исключительности тех или иных обстоятельств является одним из элементов суверенитета государства и его главы. Правитель, по мнению ученого, является выражением законного порядка в государстве. В трудах К. Шмитта эффективность управления несовместима с демократией, при которой отсутствует центр принятия решений, что особенно негативно проявляется в условиях предельного уровня опасности для государства. В своих работах главный юрист нацистской партии Германии настаивал на необходимости права главы государства (суверена) на принятие решения в последней инстанции, возможности отмены

---

<sup>1</sup> Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Ч. II. Гл. XVII.

<sup>2</sup> Цит. по: Буссье Рафаэль Франсуа Фредерик. Эффективность современных демократий перед лицом глобальных чрезвычайных вызовов. Диссертация на соискание ученой степени канд. полит. наук. – М., 2018. – С.24.

<sup>3</sup> Локк Дж. Сочинения в трех томах. Т.1. – М.: Мысль, 1985. – С.160.

им действия регулярных норм без участия парламента в чрезвычайных условиях<sup>1</sup>.

Тем самым в неклассический период юридической науки теорию исключительности властных полномочий государственной власти поддерживали как сторонники абсолютной монархии, так и основоположники концепции правового (конституционного) государства.

Следует отметить, что проблема осуществления правотворчества в чрезвычайных условиях требует своего решения и в конституционных государствах, к которым, следует отнести любые государства, имеющие установленные в соответствующем порядке правовые ограничения власти<sup>2</sup>. Истоки данной проблемы коренятся в противоречии между необходимостью соблюдать закон в конституционном государстве и обеспечением его жизнеспособности и сохранения его целостности в чрезвычайных обстоятельствах, в том числе в условиях новых глобальных вызовов.

Дилемма выбора стоит перед современными государствами и сегодня – соблюсти конституционные требования к правотворчеству с угрозой гибели государства в связи с невозможностью оперативного принятия решений или допустить самоуправство властных органов и должностных лиц с угрозой установления единоличной власти отдельных органов и лиц.

Дискуссии на эту тему демонстрируют недостаточное внимание ученых к опыту Римской империи, в которой с IV по II века до н. э. около ста раз вводился режим диктатуры без установления пределов властных полномочий, а позднее институт сенатусконсульства, с определенными пределами и ответственностью за превышение пределов необходимых мер реагирования, от которого римляне также отказываются по причине его недостаточности,

---

<sup>1</sup> Павкин Л.М. Теория чрезвычайного положения: К. Шмитт и Д. Агамбен // Северо-Кавказский юридический вестник. 2012. № 4. – С.19-23.

<sup>2</sup> Rossiter C. Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies. USA: Princeton University Press, 2009. P.XIX.

предрасположенности к укреплению единоличной власти диктатора, что влекло прекращение республиканской формы правления<sup>1</sup>.

Поэтому считаем не случайным появление в современной юридической литературе высказываний о сомнительной необходимости и эффективности все учащающегося применения правительством экстраординарных мер, нарушающих закон, под прикрытием конституционного интереса государства<sup>2</sup>. Однако при этом важно выяснить наличие или отсутствие возможности эффективного обеспечения национальной безопасности государства в чрезвычайных условиях в пределах действующего законодательства и с сохранением демократического государственного строя прежде всего соблюдения прав и свобод граждан.

Более столетия ученые высказывают опасения относительно несовместимости конституционных режимов и потребности в эффективных действиях правительства в чрезвычайных условиях<sup>3</sup>. Как полагают, сторонники либерального подхода, например Росситер К., возможность эффективного принятия демократическими режимами правовых решений экстраординарного характера очень высока. При этом исследователи выделяют два уровня эффективности: способность государства устранять опасные факторы и последствия, в обстоятельствах угрожающих гражданам и безопасности государства, а также в сохранении в чрезвычайных условиях демократических правовых основ управления с четкой разработкой механизма возврата к нормальному правовому регулированию<sup>4</sup>.

Исторический опыт государственного управления подтверждает необходимость сохранения правопорядка, основанного на правовых началах сознательности и разумности, в чрезвычайных условиях. Для преодоления вредных и пагубных последствий стихийного развития экстраординарных

---

<sup>1</sup> Lazar N. Указ. соч. – С.147.

<sup>2</sup> Государственная политика и управление / Под ред. А. И. Соловьева. – М.: Аспект-Пресс, 2017. – С.235.

<sup>3</sup> Watkins F. The Failure of Constitutional Emergency Powers under the German Republic. USA: Harvard University Press, 1939. P.3.

<sup>4</sup> Буссье Рафаэль Франсуа Фредерик. Указ. соч. – С.32.

обстоятельств необходима разработка норм объективного права в виде правил и предписаний, а также создание технико-организационного аппарата осуществления правотворчества в чрезвычайных условиях с целью поддержания и сохранения сложившегося уклада общественной и государственной жизни.

В новейших европейских государствах европейского типа правопорядок придает обществу форму целостной внешне урегулированной системы, превращая его в единый социально-технический аппарат. Как справедливо отмечает Н.Н. Алексеев, правопорядок обеспечивает цели общественной безопасности как техническая система безопасной совместной жизни людей<sup>1</sup>. Поэтому в государствах, строение которых базируется на системе позитивного права обеспечение порядка в чрезвычайных условиях, должно осуществляться юридическими средствами и в пределах основных начал действующего законодательства. Применение целесообразных, но противоправных мер чрезвычайного реагирования создает угрозу государственному строю в целом.

Человек в правовом государстве не может рассматриваться как объект правового регулирования даже в чрезвычайных условиях. Необходимо сохранение его основных гарантированных прав как самостоятельного гражданина одного политического целого, которое связано отношениями справедливости, выражающимися в формальном господстве закона. Именно правовое политическое властвование государства в чрезвычайной ситуации позволяет координировать общественные отношения на правовых принципах, началах законности и нерушимости правовых институтов, а не на личном усмотрении и произволе отдельных должностных лиц и органов с исключительными полномочиями.

Таким образом, можно констатировать наличие двух научных подходов к организации правотворчества в чрезвычайных условиях, выраженных в следующей схеме (рис. 1)<sup>2</sup>:

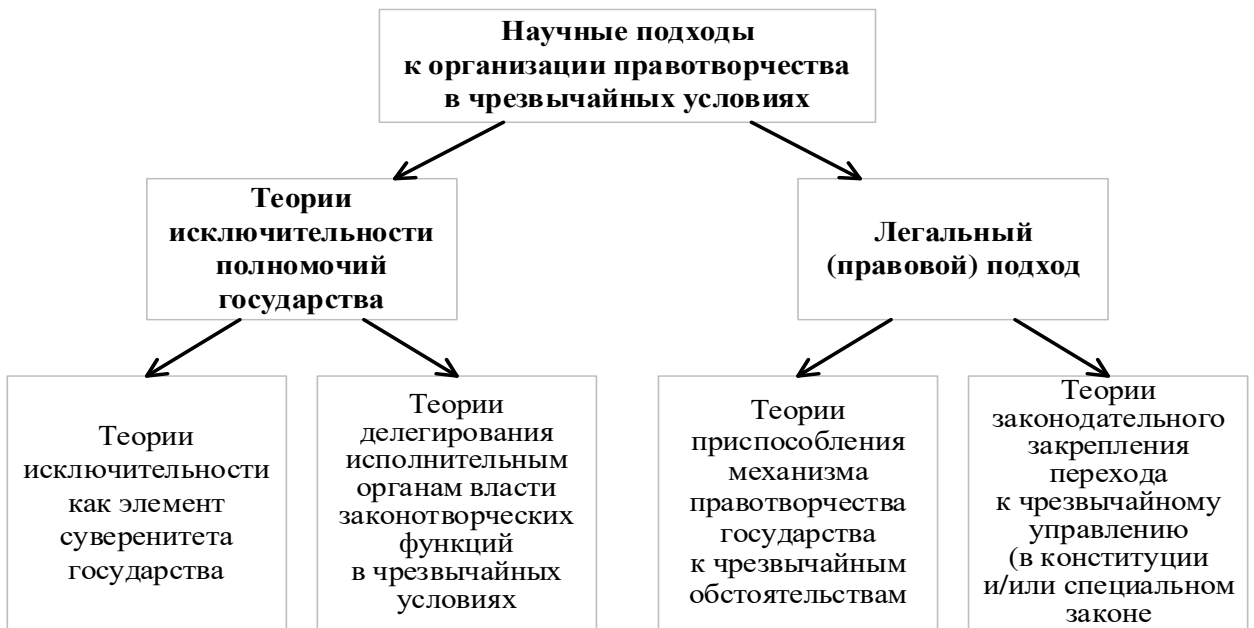
---

<sup>1</sup> Алексеев Н.Н. *Общее учение о праве*. Симферополь, 1919. – С.115,116.

<sup>2</sup> Схема разработана диссертантом.



Рис. 1



Один из научных подходов основывается на теории исключительности, лежащей в основе идеи государства и предполагающей как определение тех или иных ситуаций чрезвычайными, так и передачу всей полноты государственной власти, и предоставление исключительных полномочий, в том числе и законодательных, в этих условиях главе государства, правительству или специально созданному чрезвычайному органу власти.

Второй подход, который принято именовать легальным, получил научную разработку на макроуровне и уровне отдельных государств только в XX веке в американской и западноевропейской литературе, состоит в необходимости сохранения демократических основ правотворчества в чрезвычайных условиях и выработке соответствующей модели принятия правовых решений в пределах действующего законодательства. Так, Д. Дизенхаус рассматривает действенность законов в чрезвычайных

обстоятельствах условием сохранения морального авторитета и целостности государства и его системы законодательства<sup>1</sup>. По мнению Б. Аккермана, необходима разработка альтернативного принципа разделения властей в чрезвычайных условиях<sup>2</sup>.

Сторонники данного подхода на конкретных примерах деятельности западноевропейских государств доказывают неэффективность модели расширения исключительных полномочий власти. Они утверждают, что, во-первых, тем самым создается прецедент злоупотребления правительством особыми мерами регулирования, выходящими за пределы законодательства, и после прекращения чрезвычайных обстоятельств, во-вторых, неразрешимость проблем (терроризм, экстремизм, природные катаклизмы, распространение вирусов и др.), вызывающих чрезвычайную ситуацию расширением исключительных полномочий власти.

В рамках легального подхода разработаны две модели функционирования демократического государства, применимые и для сферы правотворчества. В первой модели чрезвычайные условия вписаны в порядок нормальной работы государственных институтов для сохранения их деятельности в законных рамках. Исходя из этого механизм правотворчества государства следует разрабатывать с учетом необходимости преодоления чрезвычайных ситуаций. Юридические нормы должны создаваться, изменяться и отменяться как в обычных, так и в экстраординарных условиях, то есть регулирование чрезвычайных обстоятельств действующим законодательством. Тем самым ученые пытаются устранить противоречие между необходимостью принятия экстренных мер по обеспечению безопасности государства и невозможностью соблюдения прав человека в чрезвычайных условиях<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dysenhaus D. Schmitt vs. Dicey: Are States of Emergency Inside or Outside the Legal Order // *Cardoso Law Review*. 2006. P.2005-2040.

<sup>2</sup> Ackerman B. The Emergency Constitution // *Yale Law Journal*. 2004. Vol.113. P.1029 (1029–1091).

<sup>3</sup> Бусье Рафаэль Франсуа Фредерик. Указ. соч. – С.38.

Вторая модель именуется в научной литературе «конституционной диктатурой», так как она базируется на опыте Римской империи<sup>1</sup>. Она предполагает закрепление механизма перехода к чрезвычайному управлению в конституции и специальном законодательстве. При этом четко чрезвычайные полномочия не оговариваются, но ограничиваются рядом условий осуществления, в том числе жесткого контроля со стороны парламента, с целью сохранения действия демократических принципов и конституционных основ государства. Приспособление механизма правотворчества в чрезвычайных условиях достигается в рамках предлагаемой модели двумя путями: специальными поправками в действующем законодательстве на случай чрезвычайных обстоятельств или созданием специального свода чрезвычайных нормативно-правовых актов.

Считаем, что выработка универсальной модели правотворчества в чрезвычайных условиях невозможна, так как она обусловлена как формой государства, так и исторически сложившимися в том или ином народе представлениями о государстве и его роли в общественном развитии. Для россиян государство традиционно рассматривалось как средство сохранения жизни. Как считал славянофил К. Аксаков, особое происхождение государства у славян основано на добровольном согласии между властвующими и подчиненными, соединенными не юридическими гарантиями, а нравственным убеждением<sup>2</sup>.

По мнению Н.Н. Алексеева, для России особое значение имеет и ее территория. Если на Западе все проблемы решаются на конечной территории, то у нас на «территории неопределенной»<sup>3</sup>. Поэтому практика внутреннего совершенствования государства и поиска путей ослабления его давления на населения выработана в странах Западной Европы на протяжении многих веков, а в нашем государстве находится в стадии формирования. Однако силы,

---

<sup>1</sup> Rossister C. Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies. USA: Princeton University Press, 2009. P.288.

<sup>2</sup> Аксаков К. Сочинения исторические. 1861. – С.3,4.

<sup>3</sup> Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. – М., «Аграф», 1998. – С.72.

организующие Россию, всегда были в пределах государственного порядка с сильной централизованной властью.

Важно отметить и то, что русский народ на протяжении многих веков поддерживал «крайний тип монархической идеологии», олицетворяемый в личностях Ивана Грозного, Петра I и воспроизводил теорию самодержавной монархии в своем фольклоре<sup>1</sup>.

В Российском государстве первые правовые акты чрезвычайного характера принимаются с конца XIX в., то есть через сто лет после принятия закона об осадном положении Франции 1791 г.<sup>2</sup>. Однако наибольшей актуальностью обладает именно опыт Первой мировой войны. В научной литературе она именуется «демократической войной», так как в ней принимают участия государства западной демократии, в том числе и Российская империя.

Россия после принятия Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г.<sup>3</sup> становится конституционным государством. Принятие данного акта, предусматривающего учреждение российского парламента и тем самым ограничивающего законодательную власть императора, включающего вторую главу о правах и обязанностях подданных стало новым этапом развития формы Российского государства.

Основные законы стали переходным этапом от исключительных и неограниченных полномочий монарха при установлении законного порядка в государстве к парламентскому строю. До их принятия законный порядок был сконцентрирован на императоре и через его самодержавную власть распространялся на все государство. После принятия Основных законов появляются высшие органы народного представительства с высшими законодательными полномочиями. Этим и объясняется заложенное в них

---

<sup>1</sup> Алексеев Н. Н. Указ. соч. – С.77.

<sup>2</sup> Французский декрет Законодательного собрания от 8 июля 1791 г.

<sup>3</sup> Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г. № 27805 // Полное собрание законов Российской империи: Собрание 3-е. – Санкт-Петербург: Государственная типография, 1885–1916. – 32 см. – Тип. т.7 не указана. Собрание 3-е: с 1 марта 1881 г. по 1913 г. Т.26, отделение 1: 1906: от № 27173-28753 и дополнения. – 1909. -[2], 1141, [29] с.

противоречие между ст.44, закрепляющей невозможность вступления в силу закона без одобрения Государственной Думой и Государственным Советом, и ст.45, допускавшей в перерывах работы парламента, в чрезвычайных обстоятельствах принятие Советом Министров мер, требующих в обычных условиях законодательного рассмотрения, непосредственным представлением о них Государю Императору.

Данное противоречие и вызвало научную дискуссию о практических затруднениях в правотворчестве в годы Первой мировой войны. И научная дискуссия, и опыт правотворчества в годы Первой мировой войны определяют выбор критерия для периодизации правотворческой деятельности Российского государства в чрезвычайных условиях. Этим критерием избрана форма государства, так как именно внутренне строение самого государства, организация в нем власти и характер взаимодействия органов власти с населением определяют выбор модели такой деятельности.

Исходя из этого можно выделить следующие периоды эволюции подходов к формированию отечественной модели правотворчества в чрезвычайных условиях: 1) исключительных законодательных полномочий царя (императора) (1649 г. – нач. XX в.); 2) чрезвычайного правотворчества в условиях формирования конституционного государства (23.04.1906 г. – 25.10.1917 г.); 3) становления механизма правотворчества государства «диктатуры пролетариата» в чрезвычайных условиях (26.10.1917 г. – 1941 г.); 4) осуществления правотворческой деятельности в СССР в период Великой отечественной войны и восстановления народного хозяйства (1941 – 1953 гг.); 5) правотворческой деятельности Советского государства в условиях холодной войны (1954-1977 гг.); 6) правотворческой деятельности общенародного государства в чрезвычайных условиях (1978-1991 гг.); 7) современный период выработки модели чрезвычайного правотворчества правовым государством.

Следует отметить, что первый законодательный акт, связанный с применением властью экстренных мер обусловлен внутренними проблемами,

а именно экстремистской деятельностью террористов против высших должностных лиц Российского государства. Упреки в возврате Александра III, принявшего этот акт, к модели полицейского государства в условиях либерально-демократических реформ считаем необоснованным<sup>1</sup>.

Положение от 14 августа 1881 г.<sup>2</sup> является законодательным ответом власти на восемь покушений и убийство императора, других высших сановников Российской империи. Именно Александр II вводит практику законодательного регулирования вопросов, связанных с чрезвычайным положением и наделением административных органов особыми полномочиями по наведению государственного порядка. В тексте Положения дается определение данного чрезвычайного режима и определяется перечень исключительных полномочий власти по борьбе с терроризмом. Данный акт можно рассматривать как переход от абсолютистско-монархического к конституционному порядку регулирования чрезвычайных ситуаций в России. Нормы о чрезвычайном положении рассматриваемого закона будут взяты за основу чрезвычайного законодательства России XX века.

Начало конституционного порядка связано с упоминаемыми выше Основными государственными законами 1906 г. В них за императором сохраняется право определять обстоятельства чрезвычайными, вводить особый режим управления (ст.15) и утверждать в перерывах между заседаниями Государственной Думы чрезвычайные меры правительства, в обычных условиях принимаемые только с участием парламента. Введенный Основными законами порядок правотворчества прошел апробацию в годы Первой мировой войны и имел, как отмечают исследователи<sup>3</sup>, в целом прогрессивный характер.

---

<sup>1</sup> Domrin A.A. Lost War on Terror: Forgotten Lessons of the Russian Empire // Michigan State Journal of International Law. 2010. Vol.19:1. P.75 (63-94).

<sup>2</sup> Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия Комитета министров, высочайше утвержденное 14 августа 1881 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. I. – СПб., 1885. – С.261-266.

<sup>3</sup> Слученкова Ю. «Основные законы Российской империи» от 23 апреля 1906 года – как этап становления российского конституционализма // Государство и право в XXI веке 2016. № 1. – С.22-26.

В разработанной нами периодизации в рамках советского периода выделено четыре этапа, так как форма Советского государства не оставалась неизменной, что сказывалось и на подходах к правотворчеству. При этом считаем возможным не согласиться с западными исследователями, например, с Дж. Агамбенем, в том, что весь советский период правительство использует насильственные экстраординарные меры, влекущие уничтожение парламентской демократии<sup>1</sup>.

Действительно согласно Конституции РСФСР 1918 г., Конституциям СССР 1924 и 1936 гг. Советское государство имело классовую природу, основывалось на принципе диктатуры пролетариата, что предполагало использование экстраординарных мер не только в чрезвычайных условиях, но и в обычной практике государственного управления. Зачастую это объяснялось властью необходимостью борьбы с контрреволюцией. Вместе с тем отличия между нормальными и чрезвычайными мерами государственного строительства советская власть проводила. Обоснованию данного положения будет посвящена вторая глава исследования.

С конца 50-х годов XX в. происходит последовательный отказ от идеи диктатуры пролетариата и начинается переход к общенародному государству. Именно данная форма государства научно обосновывается, а затем и законодательно закрепляется в тексте Конституции СССР 1977 г. (ст.1)<sup>2</sup>. Последующими поправками 1988 г. в тексте основного закона устанавливается режим чрезвычайного положения, а поправками 1990 г. режим президентского правления (ст.127.3). Данные режимы по конституции вводились только законом и стали важным шагом на пути формирования в России правового государства.

Впоследствии нормы Конституции СССР 1977 г. будут детализированы в первом в истории России специальном законе о чрезвычайном положении от

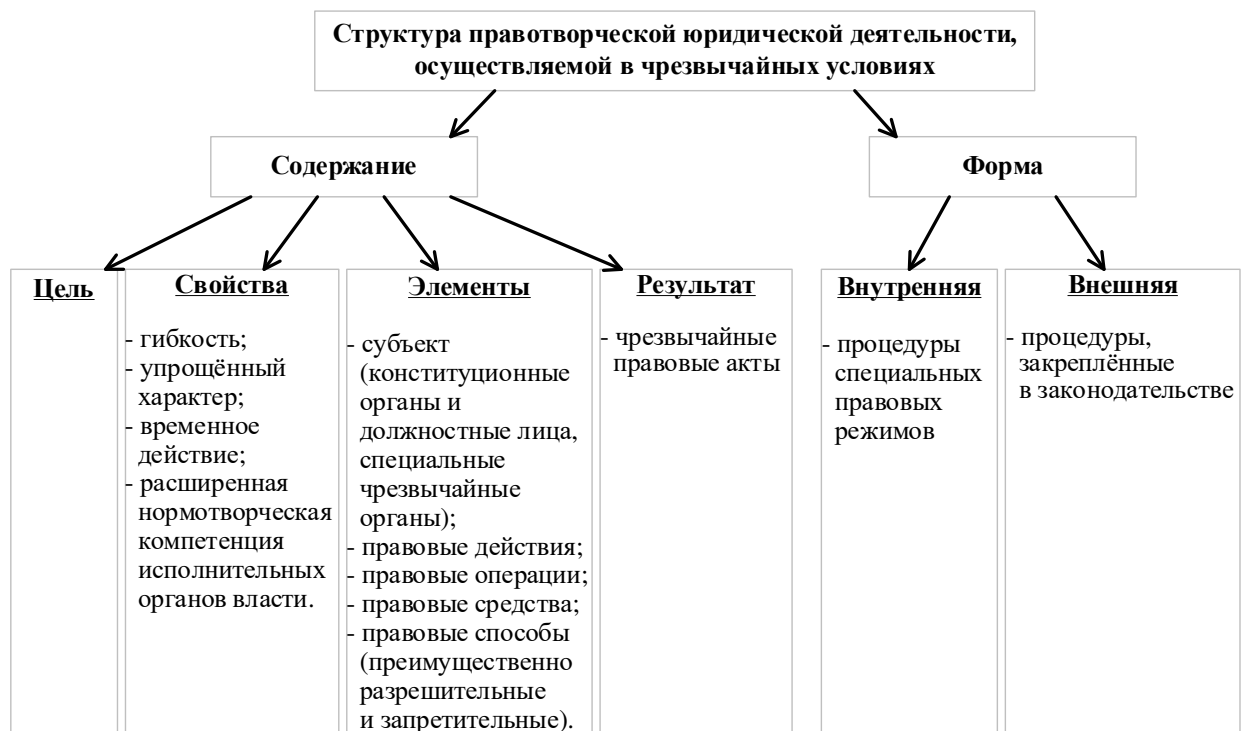
---

<sup>1</sup> Агамбен Дж. Ното sacer. Чрезвычайное положение. – М.: Издательство «Европа», 2011. – С.57.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР, 1977, № 41, ст.617.

15 мая 1991 г<sup>1</sup>. В период распада СССР и перехода к новому конституционному порядку организации власти в РФ этот закон неоднократно применялся для управления в чрезвычайных условиях.

Вышеприведенная периодизация показывает, что Российское государство в период империи и особенно советского строительства сформировало собственный богатый и своеобразный опыт осуществления правотворчества в чрезвычайных обстоятельствах. Исторический опыт нашего государства содержит многочисленные примеры использования в чрезвычайных условиях различных приемов, средств и инструментов правотворчества, содержащихся в теории и практике правового регулирования в экстраординарных ситуациях. Поэтому выработка национальной стратегии организации чрезвычайного правотворчества должна опираться на глубокий научный анализ собственного опыта, опыта зарубежных стран и его последующее теоретическое обобщение.

Рис. 2<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Закон РФ от 17.05.1991 № 1253-1 «О чрезвычайном положении» // Ведомости СНД и ВС РСФСР», 30.05.1991, № 22, ст. 773.

<sup>2</sup> Схема разработана диссертантом.



Структура и юридическая техника правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях обладает определенной спецификой. Это касается как содержания, так и формы правотворчества.

Цель правотворчества в условиях чрезвычайных ситуаций состоит в создании, введении или приостановлении действия определенных юридических норм для предотвращения, прекращения или преодоления самих чрезвычайных обстоятельств и их негативных последствий. Сложность ее реализации состоит в том, что действие юридической нормы должно быть направлено как на борьбу с событиями или действиями, вызвавшими чрезвычайную ситуацию, так и с негативными последствиями данной ситуации. Поэтому в современных конституционных государствах необходима разработка и законодательное закрепление эффективных механизмов для адаптации нормального режима или в случаях особой чрезвычайности создание специального режима осуществления правотворчества в чрезвычайных условиях.

Соответственно цель, способы и порядок осуществления правотворчества обусловлены характером и особенностями чрезвычайных обстоятельств их вызвавших. Их не типичность и вариативность, подробно исследованная в первом параграфе, затрудняет, но не исключает их классификацию. Нами выделены *чрезвычайные обстоятельства и обстоятельства особой чрезвычайности*. В первом случае нормальный правотворческий процесс трансформируется и действие отдельных законодательных принципов ограничивается. Обстоятельства особой чрезвычайности (война, государственный переворот и другие опасные для существования государства события и действия) вызывают приостановление действия нормального правотворчества, отдельных конституционных норм, конституционных прав и свобод граждан.

Следует учитывать и то, что понятие о чрезвычайных обстоятельствах меняется в ходе истории. Так, если в XIX в. чрезвычайность ситуаций связывалась с войнами, эпидемиями и голодом, то на фоне глобализации и

интеграции появляется такой негативный фактор как международный терроризм и экстремизм. Развитие технологий приводит к технологическим катастрофам. *Чрезвычайные обстоятельства XX века можно разделить и по сфере их возникновения – военная, включая терроризм и экстремизм, социальная, экологическая, экономическая.*

Критерии чрезвычайных обстоятельств нуждаются в законодательном закреплении. Особенно это касается чрезвычайных обстоятельств, происходящих в мирное время и требующих принятия комплекса мер по ограничению прав и свобод граждан. Речь идет о разграничении действительных и фиктивных чрезвычайных обстоятельств<sup>1</sup>. Массовые нарушения общепринятых норм международного права, происходившие в различных демократических странах в годы холодной войны, показывают, как потенциальная угроза опасности использовалась правительством в качестве основания для нарушения принципа разделения властей, незаконного заключения людей под стражу, наложения ареста на их собственность и др.<sup>2</sup>

При любых чрезвычайных обстоятельствах одной из задач правотворчества будет концентрация исполнительной власти для сохранения единства и целостности государства. В этой связи возможно расширение правотворческих полномочий органов исполнительной власти, создание специальных чрезвычайных органов власти, решения которых обладают высшей юридической силой на территории государства. Однако необходима разработка мер по предотвращению поглощения исполнительными органами власти институтов народного представительства и узурпации правительством законодательных полномочий.

В чрезвычайных условиях правотворческая деятельность обладает рядом особенностей, обусловленных как спецификой жизненных обстоятельств их вызывающих, так и необходимостью оперативной разработки и юридического закрепления действенных механизмов управления

---

<sup>1</sup> Агамбен Дж. Указ. соч. – С.10.

<sup>2</sup> Бусье Рафаэль Франсуа Фредерик. Указ. соч. – С.47,48.

и охраны общественного порядка в экстраординарных условиях. Тем самым в ходе правотворчества государству необходимо, во-первых, преодолеть обстоятельства, вызвавшие чрезвычайную ситуацию; во-вторых, соблюсти основные принципы конституционного порядка осуществления правотворческой деятельности.

Поэтому правотворческая деятельность в таких условиях отличается гибкостью, упрощенным порядком ее осуществления, сокращением отдельных этапов и процедур подготовки, обсуждения, утверждения закона и вступления его в силу; временным действием созданных нормативно-правовых актов, обладающих разрешительным или запретительным характером; расширением законодательной инициативы исполнительных органов власти, в том числе специально созданных чрезвычайных органов власти и одновременно обеспечением дополнительного контроля парламента за действиями правительства; доминированием подзаконного нормотворчества.

Кроме того, необходима разработка порядка признания или непризнания парламентом изданных правительством чрезвычайных указов в качестве законов. Такой порядок применялся в годы Первой мировой войны рядом западноевропейских государств и может быть назван последующим. Ратификация введенных чрезвычайных мер может включать и такую процедуру как общественное одобрение, придающее в исключительных случаях правительственному решению легитимность и предполагающая максимальную прозрачность принимаемых правовых решений.

Правотворчество в условиях особой чрезвычайности осуществляется под контролем законодательного и судебного органа власти. Данный контроль может быть как непосредственным, так и последующим с целью установления адекватности мер, принятых чрезвычайным властным органом, опасности обстоятельств на предотвращение которых они были направлены. Такой контроль позволит в некоторой степени предотвратить юридическое обоснование любых действий чрезвычайных органов власти.

Проведённое исследование позволяет сформулировать ряд выводов.

Во-первых, управление и правовое регулирование в чрезвычайных обстоятельствах выступает одной из функций государства. Для разработки эффективной модели (методологической и институциональной базы) организации правотворчества в современном государстве в условиях чрезвычайных ситуаций юридическое исследование необходимо осуществлять на теоретическом, историко-правовом и отраслевом уровнях. Законодательная деятельность государственных институтов в чрезвычайных обстоятельствах имеет многовековую историю. В историческом процессе прошли апробацию различные средства, приемы, инструменты чрезвычайного правового регулирования. Именно исторический контекст придает такому исследованию прикладную направленность. Историко-правовое исследование позволяет выявить оптимальные институциональные формы и меры правового регулирования конкретных экстраординарных исторических событий. Данные историко-правовых исследований послужат основанием для выводов, которые следует в свою очередь верифицировать в рамках теоретико-правового изучения.

Во-вторых, наступление чрезвычайных ситуаций не является основанием для выхода за пределы права и отказа от использования действующего законодательства в конституционном государстве, так как принятие неправовых решений может дать только временный эффект преодоления чрезвычайной ситуации. При этом возникают серьезные проблемы, связанные со снижением авторитета права и государства, что может привести к более глубокому и разрушительному социальному кризису. Для минимизации негативных последствий чрезвычайных ситуаций следует активизировать прогностическую функцию государства при осуществлении правотворческой деятельности и сформировать специальный институт, включающий нормативно-правовые акты, обеспечивающие защиту граждан, государственных институтов и окружающей среды от негативных последствий чрезвычайных ситуаций и позволяющий принимать

соответствующие меры оперативного реагирования в пределах действующего законодательства.

В-третьих, осуществление правотворческой деятельности государства в чрезвычайных условиях зависит от вида чрезвычайной ситуации. Они подразделены в исследовании на чрезвычайные ситуации, регулируемые специальными законами и подзаконными актами, определяющими чрезвычайные полномочия органов власти на период действия чрезвычайной ситуации, а также чрезвычайные ситуации крайней степени исключительности, требующие введения чрезвычайного правового режима.

При квалификации чрезвычайных ситуаций следует минимизировать усмотрение должностных лиц. Для этого необходимы теоретически обоснованные и закрепленные в законодательстве признаки чрезвычайной ситуации. В их числе предложены: временный, существенный и неотвратимый ущерб от их наступления населению и государству; наличие причинно-следственной связи между чрезвычайными обстоятельствами и непосредственным вредом, нанесенным населению и государству; социальная значимость, общественная опасность и ограниченность во времени негативных последствий рассматриваемых обстоятельств.

## **Глава 2. СОВЕТСКОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ УСЛОВИЯХ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ**

### **2.1. Особенности правотворческой деятельности конституционных органов Советского государства в период Гражданской войны**

По качественному и количественному критериям и беспрецедентности возникших угроз первые пять лет советской власти соответствуют понятию исключительной чрезвычайности. Второй раз в истории Российского государства (после Смутного времени) возникла столь масштабная внешняя (Первая мировая война) и внутренняя опасность (революция и Гражданская война) для безопасности государства и его целостности. Разрушению подверглись не только властные институты, но и само пространство государства, его границы оказались неопределенными. Чрезвычайность проявлялась как в политической, социальной, так и в экономической, внешнеполитической сферах. Трансформации подверглись не только государственные, но и общественные институты. Веками складывавшийся правопорядок Российского государства был разрушен.

В этих условиях государственное правотворчество могло проявиться в двойном причем противоположном значении. С одной стороны, оно могло стать эффективным средством возникших на фоне чрезвычайных обстоятельств социально-экономических и политических конфликтов. С другой стороны, принятые законы могли стать основанием новых противоречий. Поэтому советский опыт государственного строительства и осуществления правотворчества в данных условиях заслуживает тщательного научного изучения.

Период Гражданской войны стал серьезным испытанием для Советского государства. События этого периода получили рассмотрение как в исторической, так и в историко-правовой науке. В большей степени это относится к проблеме государственно-правового регулирования в условиях

Гражданской войны. Так, специфике осуществления государственной власти и отдельным аспектам развития отраслей советского права в период Гражданской войны посвящены исследования таких ученых как Л.И. Антонова<sup>1</sup>, И.А. Исаев<sup>2</sup>, Н.С. Захаров<sup>3</sup>, Г.Н. Емцов<sup>4</sup>, И.Б. Новицкий<sup>5</sup>, С.Г. Кара-Мурза, В.М. Клеандрова<sup>6</sup>, Е.А. Скрипилев, Е.М. Гиляров<sup>7</sup> и др.

Советские и современные исследователи внесли значительный вклад в развитие системы источников, позволяющих всесторонне изучить названные выше чрезвычайные события государственного масштаба в аспекте развития права. Вместе с тем, пробелом в науке остается проблема организации правотворческой деятельности в годы Гражданской войны, выявление ее содержания и формы, а также осуществление в чрезвычайных для государства условиях. Таких исследований крайне мало, и они посвящены отдельным аспектам рассматриваемой проблемы: деятельности высших органов советской власти, исполнительной власти, органов правосудия.

Полагаем, что именно в данный период закладывались идейно-политические и юридические основания правотворческой работы государственного аппарата, складывающегося при переходе от государства «диктатуры пролетариата» к социалистическому государству. Формирование основных подходов к организации правотворчества в условиях чрезвычайных ситуаций (революционная анархия и Гражданская война) оказали влияние на

---

<sup>1</sup> Антонова Л.И. Организационные формы правотворческой деятельности Совета Народных Комиссаров. 1917-1922 гг. // Правоведение. 1968. № 3. – С.96-105.

<sup>2</sup> Исаев И.А. Революционная психология и революционная законность (Российский опыт 1917 г.) // Государство и право. 1995. № 11. – С.145-150.

<sup>3</sup> Захаров Н.С. Советское государство и право в период иностранной военной интервенции и гражданской войны (1918-1920 гг.). Казань, 1962. – С.80.

<sup>4</sup> Емцов Г.Н. Государство и право в условиях гражданской войны: монография. Красноярск, РУМЦ ЮО, 2006. – С.100.

<sup>5</sup> Новицкий И.Б. Основные этапы развития советского социалистического права // История советского гражданского права. 1917-1947. – М., 1949. – С.7-67.

<sup>6</sup> Клеандрова В.М. Организация и формы деятельности ВЦИК. 1917-1924 гг. – М., 1968. – С.120.

<sup>7</sup> Гиляров Е.М. Организационно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти России в 1905-1929 гг. Монография. – М.: НИЯУ МИФИ, 2010. – С.280.

осуществление этой деятельности и в последующие периоды развития Советского государства.

Выбор периода Гражданской войны в качестве предмета изучения организации чрезвычайного правотворчества обусловлен и рядом других причин. Во-первых, гражданская война представляет собой самое разрушительное последствие кризиса общества, его глубокого социально-политического раскола, который невозможно было разрешить мирными способами. В частности, с конца XIX в. в Российской империи стремительно расширялись такие негативные явления как утрата общественного доверия к верховной власти, прежде всего к императору, который начиная с XV в. в России считался носителем «правды» и «абсолютного авторитета».

Кроме того, стремительно разрушалась складывавшаяся веками система традиционных ценностей, а именно семейных, религиозных, морально-нравственных. Можно говорить о крушении классической триады Православие – народ – государство, нигилизации общественно-политического сознания, которое веками обеспечивало политическую сплоченность российского общества<sup>1</sup>.

Прямыми негативными последствиями кризиса в российской обществе становится рост преступности, рост самоубийств, крестьянские и еврейские погромы, революции и наконец, гражданская война как крайняя степень социальной конфронтации в обществе.

Важно и то, что в условиях внутреннего и внешнего военно-политического конфликта происходит складывание новой формы российского государства, выстраиваемой на антагонистической прежней системе ценностей и принципах, включающей процессы легитимации новых политических образований, вытесняющих прежние государственные

---

<sup>1</sup> Шатковская Т.В. Проблема насилия в российском праве в контексте исторического подхода и реалий современной законопроектной деятельности // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т.7. № 2. – С.50,51.



структуры<sup>1</sup>. С учетом установленной в первой главе исследования взаимосвязи между выбором модели правотворчества в чрезвычайных условиях и формы государства важно отметить, что советское государство провозглашено социалистическим.

Данная форма противопоставлена правовому государству, названному советскими юристами буржуазным. Противопоставление было осуществлено неверно, так как при наименовании государства правовым имеется в виду его юридическая природа. Социалистическим государство именуется по его экономическому укладу и по этому критерию может отличаться от капиталистического государства.

Во-вторых, исследование посвящено анализу одного из чрезвычайных периодов для Российского государства. Это период испытания для зарождающейся системы управления и правового регулирования, наличия инструментов оперативного экстренного реагирования, проверки его мобильности и даже живучести, способности сохранения жизнеспособности государственных и общественных институтов.

В моменты стабильности разговор об этих проблемах, как правило, не вызывает интереса. Однако сегодня не стоит дополнительно разъяснять значимость подобного опыта. Отдельно стоит обратить внимание и на правотворчество, как оно осуществляется в подобных условиях, возможно ли нарушать действующее законодательство в чрезвычайный период, какова ответственность чрезвычайных органов за принимаемые ими решения, правомерно ли применение насилия и террора в таких условиях. Эти и масса других вопросов, на которые должно ответить общество в условиях чрезвычайных ситуаций.

Сложившаяся сегодня ситуация в очередной раз показывает необходимость знания исторического опыта, наличия у общества

---

<sup>1</sup> Шатковская Т.В., Бурмистров С.В. Теория и практика правового нигилизма в России: опыт научной экспликации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2019. №4. – С.15-24.

исторической памяти, которая помогает принимать грамотные и эффективные решения и государственной властью и каждым из нас.

В начале 2018 года Совет народных комиссаров (далее СНК) и другие правительственные органы принимают ряд декретов, имеющих охранительный характер и нацеленных на защиту государства от внешней агрессии и внутренних угроз. Так, в декрете «Социалистическое отечество в опасности» СНК постановил, что «все силы и средства страны целиком предоставляются на дело революционной обороны». Советам и другим революционным организациям вменялось в обязанность защищать каждую позицию «до последней капли крови»<sup>1</sup>.

29 июля 1918 г. Объединенное заседание ВЦИК, Моссовета и представителей рабочих организаций объявило социалистическое отечество в опасности, что закреплялось в Резолюции, принятой в соединенном заседании Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов, Московского Совдепа, профессиональных союзов и фабрично-заводских комитетов от 29 июля 1918 г. по докладам Ленина и Троцкого о текущем моменте и Красной Армии. Полагаем, что с юридической точки зрения период гражданской войны начинается 2 сентября 1918 г., с принятием Постановления ВЦИК и объявлением Советской республики военным лагерем. Тем самым был установлен чрезвычайный юридический режим военного положения в РСФСР.

В условиях Гражданской войны закрепляется охранительный механизм правотворчества, сформировавшийся в РСФСР с конца 1917 г. Данный механизм развивал идею государства, сформулированную В.И. Лениным, и состоящую в том, что государство – «организация для систематического насилия одного класса над другим, одной части населения над другой»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Декрет «Социалистическое отечество в опасности» от 21 февраля 1918 г. // Декреты Советской власти. Том I: 25 октября 1917 г. – С.490-491.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. – М.: Изд-во полит. Лит-ры, 1969. Т.33. – С.83.

Правотворчество периода Гражданской войны получило наименование революционное правотворчество. Его главной целью была борьба против старого строя, создание основ революционного права, призванного закрепить завоевания революции и создать социалистические общественные отношения в России.

Из всех разновидностей правотворчества, сложившихся в 1917 – лето 1918 гг. (непосредственное правотворчество народа в процессе проведения съездов советов, правотворчество отдельных должностных лиц, общественных организаций, органов местного самоуправления, локальное правотворчество, правотворчество государственных органов), приоритетным становится именно правотворчество государственных органов. Так, в предоктябрьский период инициативно созданные советы рабочих и солдатских депутатов своими решениями создавали органы революционного управления и правосудия, проводили реквизицию и конфискацию частного имущества, обеспечивали революционную законность. В итоге была создана система нормативно-правовых актов, положенная в основу советского права.

Осуществление правотворческой деятельности государственных органов в годы Гражданской войны обуславливалось рядом объективных факторов, которые по характеру оказываемого воздействия можно разделить на относящиеся к специфике советского государства, прежде всего принципы его построения, организации в нем государственной власти, порядка взаимодействия различных органов управления.

Другая группа факторов, связана с особенностями исторической обстановки, в которой данная деятельность осуществлялась. Речь идет о войне, выразившей для Советской России во внутренней и внешней агрессии и угрозе существования самого государства. Гражданская война стала основанием для проведения политики военного коммунизма, определившей содержание правотворческой деятельности, а также приведшей к складыванию системы чрезвычайных органов власти, ставших одним из субъектов государственного правотворчества.

Таким образом, Советскому государству накануне и в период Гражданской войны приходилось осуществлять правотворчество, преодолевая два уровня чрезвычайности. Прежде всего принимались правовые акты, нацеленные на прекращение обстоятельств, вызывавших чрезвычайную ситуацию, а также на ограничение их негативных последствий. Параллельно с этим проводилась работа по созданию системы правотворческих органов.

10 июля 1918 г. была принята Конституция РСФСР 1918 г., которая в целом закрепляла сложившуюся в РСФСР организацию государственной власти. Факт принятия Конституции отражал изменения в представлениях большевиков о способах организации властных органов. Так, В.И. Ленин считал, что создание правотворческих органов следует осуществлять не на легальной «квазиконституционной почве, а непосредственно – революционным движением широких народных масс, ломающих полицейско-крепостнические законы, творящих революционное право и разрушающих насильственным путем органы угнетения народа»<sup>1</sup>.

Данная система стала воплощением нового типа государства – советской республики. Этой форме правления присущи такие особенности как отсутствие разделения властей, советская организация власти снизу доверху, закрепление принципа диктатуры пролетариата до построения социалистического государства; коллегиальность властных органов и их выборность; формальное отсутствие главы государства, «сращенность» партийного и бюрократического аппарата. И все вышеперечисленные признаки в той или иной степени присущи Советскому государству на всех этапах его существования.

Отказ не только от принципа разделения властей, но и от четкого юридического разграничения властных полномочий между высшими, центральными и местными органами советской власти в Конституции 1918 г. Привёл к значительному расширению круга субъектов правотворческой деятельности, обладающих нормотворческой компетенцией. Таковыми

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. Собрание соч. Т.12. – С.225.

полномочиями по Конституции 1918 г. обладали Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов (далее Всероссийский съезд), Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов (далее ВЦИК), Совет народных комиссаров (далее СНК), а также волостные, уездные, губернские, областные Съезды Советов и их исполнительные комитеты, обладавшие по ст.56 Конституции 1918 г. высшей властью в пределах определенной территории.

Согласно ст.24 высшей властью в пределах РСФСР обладает Всероссийский съезд. Вместе с тем функции высшего органа власти и его исполнительного органа ВЦИК не разграничены (ст.31). При этом в ст.33 закреплено право ВЦИК издавать собственные декреты и распоряжения. И если исходить из принятого государствоведами тезиса о том, что орган, объявляющий чрезвычайное положение, и является носителем суверенитета, то следует отметить, что 2 сентября 1918 г. постановлением ВЦИК на территории РСФСР вводилось военное положение<sup>1</sup>.

До весны 1918 г. во ВЦИК нередко происходили дискуссии между большевиками и левыми эсерами по поводу важнейших социально-экономических мероприятий, получавших законодательное закрепление. Несмотря на общую социалистическую платформу споры и разногласия по многим вопросам у партий имелись. Так, левые эсеры выступили против декрета о введении продовольственной диктатуры, предоставления исключительных полномочий наркому продовольствия, организации комбедов, так как эти меры были направлены на разжигание вооруженной борьбы с крестьянством<sup>2</sup>. И хотя большинством голосов проекты декретов получали силу законов большевикам приходилось преодолевать сопротивление оппозиционных партий. В редких случаях они соглашались на

---

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. Том III. 11 июля – 9 ноября 1918 г. М., 1964. – С.110.

<sup>2</sup> Ленинский сборник. Т.XVIII. Под ред. В.В. Адоратского, В.М. Молотова, М.А. Савельева. М., 1931. – С.257.

небольшие уступки левым эсерам вплоть до их изгнания как контрреволюционеров из состава ВЦИК и местных советов в июле 1918 г.

Право ВЦИК обсуждать акты, представленные на рассмотрение Совнаркомом, ограничивалось. В частности, возможность обсуждения законопроектов во ВЦИК допускалось только после проведения голосования. Большевики объясняли ограничение права обсуждения законопроектов необходимостью их оперативного принятия и предотвращением затягивания законодательного процесса<sup>1</sup>.

В целом в годы Гражданской войны Съезды и ВЦИК созывались только для утверждения принятых на партийных съездах о конференциях актах. При всем пренебрежении большевиками парламентскими процедурами они не рискнули отказаться от механизма принятия законов представительными органами власти.

Правом непосредственного осуществления правотворческой деятельности по ст.41 обладал СНК. Законодательные полномочия СНК становились предметом споров большевиков с левыми эсерами еще с осени 1917 г. Так, на заседании ВЦИК в ноябре 1917 г. левый эсер А.П. Колегаев назвал правотворчество СНК «келейным и автократическим», противоречивым и некачественным<sup>2</sup>. Позицию большевиков по этому вопросу изложил Л.Д. Троцкий<sup>3</sup>. Ее смысл укладывается в стратегию партии, отказывавшейся от всех инструментов буржуазной демократии, в том числе и «парламентской механики». С небольшим перевесом голосов за СНК были сохранены законотворческие компетенции, выступавшие для большевиков средством для достижения целей социалистической революции.

В результате СНК сохранил право принимать законы и распоряжения крупного общеполитического значения, ограниченное лишь необходимостью

---

<sup>1</sup> Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета 4 созыва. Стенографический отчет. М., 1920. – С.128,129.

<sup>2</sup> Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Совета Рабочих Солдатских и крестьянских депутатов II созыва. М., 1919. – С.29.

<sup>3</sup> Там же. – С.30,31.

предоставления этих актов на рассмотрение ВЦИК<sup>1</sup>. Данное ограничение получило нормативное закрепление вследствие достигнутого большевиками и левыми эсерами компромисса о взаимоотношениях ВЦИК и СНК в период многопартийности советской власти. При этом механизм рассмотрения и последствия не утверждения на заседании ВЦИК законов, подготовленных СНК, никак не регламентировался ни в декретах, ни в конституции.

В итоге проведение мобилизации с конца августа 1918 г. юридически закреплялось декретами СНК<sup>2</sup>. СНК без предварительного обсуждения с ВЦИК мог принимать неотложные декреты в рамках общей программы Всероссийского съезда Советов. Согласно декретам СНК мог принимать как постановления, распоряжения, декреты, так и законы<sup>3</sup>. Только законодательные акты и распоряжения, имевшие «крупное общеполитическое значение» представлялись на рассмотрение и утверждение ВЦИК<sup>4</sup>. Вместе с тем ВЦИК осуществлял общий контроль за деятельностью СНК, обладал возможностью сменять его членов<sup>5</sup>.

Как справедливо заключила О.Д. Максимова, детально проанализировавшая законотворческую практику ВЦИК и СНК, Совнарком широко использовал законодательные полномочия, издавая важные правовые акты без рассмотрения и утверждения ВЦИК<sup>6</sup>. Налаженного взаимодействия между этими органами не сложилось. Декреты, принятые СНК, публиковались на следующий день после их принятия. Для передачи актов СНК на

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. Том I. – М., 1957. – С.102.

<sup>2</sup> Декреты Советской власти. Том III. 11 июля – 9 ноября 1918 г. – М., 1964. – С.252,253.

<sup>3</sup> Декрет о времени вступления в силу узаконений и распоряжений Правительства от 17 ноября 1917 г. // Декреты Советской власти. Том I: 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. / Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС; Институт истории Академии наук СССР. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. – XII, [2], 626 с. – С.103.

<sup>4</sup> Наказ о взаимоотношениях ВЦИК и СНК от 17 ноября 1917 г. // Декреты Советской власти. Том I: 25 октября 1917 г. – С.102.

<sup>5</sup> Резолюция ВЦИК по поводу запроса левых эсеров о праве СНК издавать декреты от 4 ноября 1917 г. // Декреты Советской власти. Том I: 25 октября 1917 г. – С.44-45.

<sup>6</sup> Максимова О.Д. Законотворчество в Советском государстве в 1917-1936 годах. Диссертация на соискание ученой степени доктора юрид. наук. – М.: 2015. – С.42.

рассмотрение ВЦИК нередко требовалось вмешательство высшего партийного органа.

Порядок рассмотрения проектов в СНК определялся В.И. Лениным. Проект сопровождался объяснительной запиской не более 3 листов, к нему прилагались отзывы заинтересованных ведомств и альтернативные предложения ведомств, несогласных с проектом. Материалы должны были заблаговременно направляться всем членам СНК. После рассмотрения вопроса на заседании создавались рабочие комиссии для их окончательной доработки по существу или внесения редакционных правок. В комиссию, как правило, включали автора законопроекта, наркомов, специалистов из различных ведомств<sup>1</sup>.

Интенсивная правотворческая деятельность СНК (ежедневно наркомы рассматривали по 4–5 проектов декретов, а в годы Гражданской войны заседания продолжали до 2–3 часов ночи) требовала четкой регламентации. Данный регламент был разработан В.И. Лениным, предложен им Д.И. Курскому, и 5 апреля 1919 г. утвержден СНК. В нем устанавливалась процедура обсуждения законопроектов и других вопросов. Докладчику отводилось 10 минут. Прения по докладу ограничивались 2 выступлениями одного оратора. Первое выступление – не более 5 минут, второе – 3 минут. Во время выступления докладчика все остальные участники заседания могли обмениваться записками. Исключения из общего регламента составляли особые постановления СНК<sup>2</sup>.

Законодательная деятельность СНК тесно связана с работой наркоматов прежде всего Наркомата юстиции. Он включал шесть подразделений, в том числе Отдел законодательных предположений, дававший заключения на все проекты, подготовленные в наркоматах. В своей деятельности Отдел

---

<sup>1</sup> Фотиева Л.А. Из жизни В.И. Ленина. – М., 1967. – С.99.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т.50. – С.274.



законодательных предположений, состоявший из отделений, руководствовался Инструкцией, утвержденной СНК<sup>1</sup>.

Аналогичное смешение законодательных и исполнительных полномочий существовало и на местном уровне. Так, губернские наркомы юстиции характеризовали деятельность местных властей как противоречивую, произвольную и даже хаотичную. Различные ведомства не могли ясно разграничить пределы своих компетенций, определить объем прав и обязанностей. Особую тревогу вызывала работа судов. Их недостаточность, не укомплектованность аппарата, низкий авторитет у населения приводит к массовым самосудам. Единственным способом борьбы с этим явлением они называют военную силу<sup>2</sup>.

Отсутствие разграничения компетенций затрудняло работу и порождало противоречия и в работе репрессивных органов. Так, исследователями раскрыты серьезные проблемы во взаимоотношениях между Всероссийской чрезвычайной комиссией (далее ВЧК) и Революционный трибуналом при ВЦИК, неоднократно возникавшие в годы Гражданской войны.

Основным субъектом правотворчества на местах выступали областные, губернские, уездные, волостные Съезды Советов, обладавшие высшей властью в пределах своей территории (ст.56 Конституции 1918 г.). Поскольку областные съезды созывались не реже двух раз в год, губернские и уездные один раз в три месяца, а волостные один раз в месяц, то значительными правотворческими компетенциями обладали исполнительные комитеты съездов с численностью от 10 до 25 человек.

Кроме того, в городах и селениях (деревнях, селах, станицах, аулах, местечках, городах с населением менее 10 тыс. человек, хуторах и пр.) советы депутатов обладали высшей властью в пределах территории своего ведения властью. Их компетенция в соответствии с главой двенадцатой Конституции

---

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. Т.1. – С.448,449.

<sup>2</sup> Материалы Народного Комиссариата Юстиции. Вып.1. – М.: Издание Народного Комиссариата юстиции, 1918. – С.29.

РСФСР о предметах ведения органов Советской власти на местах (как и на центральном уровне) четко не разграничивалась.

Все местные советы выступали правоприменителями, воплощавшими в жизнь постановления высших органов власти. Вместе с тем в пределах своей территории они выполняли все виды управленческой и юридической деятельности, включая правотворчество. Иерархичность структуры местных советов определялась правом контроля и отмены решений местных советов съездами советов и их исполнительными комитетами (ст.62 Конституции 1918 г.).

Нормативно-правовые акты, принятые местными советами, свидетельствуют об их широкой правотворческой компетенции в деле установления революционной законности<sup>1</sup>. Им, в частности, принадлежало право роспуска городских дум и организация выборов в новые думы.

Таким образом, в Конституции РСФСР 1918 г. сформирована двухуровневая система органов правотворчества: центральный и местный уровень. Их деятельность основывалась на принципах коллегиальности, выборности, широкого народного представительства. Их структура может быть представлена в виде следующей схемы<sup>2</sup>:

Рис. 3

---

<sup>1</sup> Иванов Ю.В. Формы народного правотворчества в период двух буржуазно-демократических революций (по материалам Енисейской губернии) / Ю.В. Иванов // Труды Томского государственного университета имени В.В. Куйбышева. Том 199: Вопросы государства и права. – Томск: Издательство Томского университета, 1968. – С.47-51.

<sup>2</sup> Схема разработана диссертантом.



Советское строительство продолжилось и в период Гражданской войны. С 1919 по 1921 гг. Съездами и ВЦИК принят ряд постановлений, в том числе изменивших правотворческие компетенции высших и центральных органов в направлении концентрации государственной власти. Так, расширены полномочия Президиума ВЦИК. Ему предоставлялось право законодательной инициативы, а именно право внесения декретов на рассмотрение пленума ВЦИК<sup>1</sup>. Между заседаниями ВЦИК, который стал работать в сессионном порядке, его Президиум утверждал и/или приостанавливал постановления СНК, а также назначал на должность наркомов. Президиум ВЦИК созывал ВЦИК и на чрезвычайные заседания.

И только в Постановлении VIII Всероссийского Съезда Совета, принятом 23 декабря 1920 г. в период окончания Гражданской войны, устанавливалось обязательное рассмотрение во ВЦИК всех декретов об общих нормах социально-экономической жизни, об изменении практики государственных органов. При этом указанные декреты и постановления

<sup>1</sup> Постановление VII Всероссийского Съезда Советов от 12.12.1919 «О советском строительстве» // СУ РСФСР. 1919. № 64. ст.578.

должны были публиковаться Президиумом ВЦИК за две недели до их рассмотрения для обсуждения их местными советами до принятия окончательного решения<sup>1</sup>.

Можно предположить, что включение этого положения было обусловлено жесткой критикой системы советского правотворчества со стороны немногочисленных представителей оппозиционных партий на VIII Всероссийском Съезде Советов. Прежде всего речь шла о принятии Президиумом ВЦИК и СНК социально значимых декретов без их рассмотрения во ВЦИК. И эта критика соответствовала действительности. Президиум ВЦИК принял «Положение о революционных трибуналах», постановление «О лагерях принудительных работ» и ряд других актов от имени ВЦИК, но без его участия.

Согласно архивным данным, извлеченным О.Д. Максимовой, важнейший и спорный декрет о потребительской кооперации и ее роли в социалистическом строительстве Президиум ВЦИК принимает на заседании с числом присутствующих 3 человека вместо 30<sup>2</sup>. При этом акт, утвержденный на этом заседании, именуется постановлением ВЦИК. Такая практика быстрого принятия законопроектов, вызывавших споры и продолжительные дискуссии, за счет упрощения процедуры их принятия становится обычным делом вплоть до окончания Гражданской войны.

Правотворческая компетенция Президиума ВЦИК в Постановлении «О советском строительстве» 1920 г. еще более расширена. Ему предоставлялось право издавать необходимые для управления постановления, с обязательным предоставлением докладов о своей работе на ближайшее заседание ВЦИК. Президиум ВЦИК мог отменять постановления СНК от имени ВЦИК. Актами Президиума ВЦИК оформлялось образование новых субъектов РСФСР<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление VIII Всероссийского Съезда Советов от 23.12.1920 «О советском строительстве» // СУ РСФСР. 1921. № 1. ст.1.

<sup>2</sup> Максимова О.Д. Указ. соч. – С.99.

<sup>3</sup> Образование Башкирской автономной советской социалистической республики. Сборник материалов. Под ред. Б.Х. Юлдашбаева. Уфа, 1957. – С.231,232.

Президиум ВЦИК контролировал и деятельность губернских, областных, уездных волостных исполкомов, а также исполкомы автономных республик. В случае необходимости Президиум ВЦИК постановлял о созыве внеочередных съездов на местах для переизбрания их исполкомов. Обо всех постановлениях городских, уездных и губернских советов обязательно сообщалось Президиуму ВЦИК, который раз в два месяца публиковал сводку важнейших из них.

Таким образом, на высшем уровне «непременными» субъектами правотворчества был Президиум ВЦИК и СНК, рассматривавшие и утверждавшие все декреты «нетерпящие отлагательства», а также законодательство по военным вопросам и иностранным делам. Законодательные акты общегосударственного значения теперь могли принимать только Всероссийский Съезд, ВЦИК, Президиум ВЦИК и СНК.

Роль Всероссийского Съезда в правотворческом процессе все более ограничивается. Постановлением ВЦИК от 31.12. 1921 г. изменен порядок его созыва, установленный в Конституции 1918 г. (ст.26). Теперь Съезды созывались не реже одного раза в год<sup>1</sup>. Состав ВЦИК с момента принятия Конституции 1918 г. увеличивался дважды с 200 до 300, а затем до 386 человек, то есть фактически высшим представительным правотворческим советским органом становится ВЦИК. И если в 1918 г. участие Президиума ВЦИК ограничивалось доработкой и опубликованием законопроектов, прошедшим обсуждение во ВЦИК, то к 1921 г. Президиум фактически становится высшим правотворческим органом РСФСР.

Полномочия народных комиссариатов с 1919г. ограничиваются изданием подзаконных актов. Приостановление распоряжения народного комиссариата допускалось лишь в исключительных случаях их явного противоречия постановлениям СНК И ВЦИК Губернским исполнительным

---

<sup>1</sup> Постановление ВЦИК от 31.12.1921 «О советском строительстве» // Известия ВЦИК. № 296. 31.12.1921.

комитетом. Необоснованная отмена влекла для последнего «коллективную судебную ответственность»<sup>1</sup>.

С учетом разработанной и приведенной в параграфе 1.2 структуры правотворческой деятельности в чрезвычайных условиях вызывают интерес не только субъекты правотворчества, но и используемые ими средства и способы осуществления правотворческой деятельности.

Как правило становление системы законодательства в государстве – это сложный и длительный процесс. Однако в условиях Гражданской войны, социально-экономического и политического кризиса советской власти приходилось создавать советское право в упрощенном порядке. Вместе с тем, данный процесс может быть разбит на определенные стадии, то есть самостоятельные этапы последовательно осуществляемых правотворческим субъектом процедурных действий.

При определении стадий исходим из того, что в процесс правотворчества не следует включать работу над нормативно-правовыми актами, имеющую организационный характер. Стадии правотворчества определяются как юридическая деятельность компетентных субъектов по подготовке, в том числе обсуждению, утверждению и опубликованию принятых в установленном порядке правовых актов.

В условиях Гражданской войны отсутствовала возможность широкого обсуждения проектов нормативно-правовых актов с участием общественных организаций и других представителей общественности, а также привлечения всех заинтересованных государственных органов и должностных лиц. Как показывает практика советская власть отказалась от передового опыта организации специализированных органов независимых от администрации, созданных при подготовке к выборам в Учредительное собрание 1917 г. Она вернулась к практике царского режима по использованию административных

---

<sup>1</sup> Постановление VIII Всероссийского Съезда Советов от 23.12.1920 «О советском строительстве». Ст.4 // СУ РСФСР. 1921, № 1, ст.1.

органов и процедур для организации выборов правотворческих государственных органов для обеспечения их подконтрольности власти<sup>1</sup>.

Кроме того, в данный период не проводилось изучение общественных отношений и процессов для выявления потребности в их юридической регламентации. Поэтому риторика советских руководителей о реализации интересов трудящихся не подтверждается реальными действиями по выявлению этих интересов. Особенно это касается крестьянства. До 9 июля 1918 г. представители партии левых эсеров на Съездах и во ВЦИК отстаивали интересы крестьян. Однако после решения V Всероссийского Съезда Советов об исключении партии левых эсеров из Советов, приведшего к установлению фактически однопартийной системы в РСФСР крестьянский вопрос рассматривался в высших органах только в контексте интересов советской власти. В условиях диктатуры пролетариата и выхода партии левых эсеров из высших органов советской власти потребности крестьянского большинства игнорировались.

Разработка концепции, идеи проектов нормативно-правовых актов проходила на фоне развернувшейся между ответственными работниками советского аппарата дискуссии о роли права в Советском государстве. Так, А.Г. Гойхбарг выступает за сохранение права в переходный период государства и необходимость пересмотра и переоценки правовых начал с точки зрения социалистических идеалов. Соответственно реформе должны подлежать прежде всего части прежнего законодательства, закреплявшие и поддерживавшие капиталистический строй<sup>2</sup>.

Нарком юстиции П.И. Стучка придерживался другой позиции. Он считал, что автоматической отмене подлежало все старое законодательство, которое противоречило программе минимум РСДРП. Материалы для будущих советских кодексов Стучка предлагал черпать из решений свободных и

---

<sup>1</sup> Саламатова М.С. Выборы в Советской России: законодательство и практика реализации (1918-1936 гг.) / М.С. Саламатова. Новосибирск: НГУЭУ, 2016. 340с.

<sup>2</sup> Гойхбарг А.Г. Пролетарская революция и гражданское право // Пролетарская революция и право. 1918. № 1. – С.12.

независимых от старого права народных судов. Его идея свободного правотворчества народных судов, ограниченных лишь программными установками партии, доходила до «свободы суда от закона в вопросе о мере и даже роде наказания»<sup>1</sup>.

Важно отметить, что высказываемые субъективные суждения не были просто основанием для дискуссии, а автоматически становились частью теории права. Так, вышеприведенные идеи П.И. Стучки об определении в уголовных законах только общих родов преступлений и наказаний и предоставлении суду права определения меры наказания для каждого преступления или проступка нашли воплощение в советском законодательстве.

К примеру, в Руководящих началах по уголовному праву<sup>2</sup> – основном источнике уголовного права периода Гражданской войны, в ст.25 закреплено, что наказание «должно разнообразиться» в зависимости от особенности каждого конкретного случая и личности преступника и указан «примерный» перечень наказаний. Как результат применения этой нормы в практике народных судов появились многочисленные решения, которые сложно назвать правовыми. Один из таких приговоров был следующим: «выселить из Акмолинской области в 24 часа и в противном случае расстрел»<sup>3</sup>.

Проект законодательных и важнейших правительственных предположений готовился и редактировался в соответствующем ведомстве и вносился в Отдел законодательных предположений НКЮ не позднее внесения их в СНК. Так, составление и предварительное рассмотрение законопроектов по урегулированию земельных правоотношений в связи с осуществлением земельной реформы было возложено на Главный земельный комитет<sup>4</sup>. После

---

<sup>1</sup> Стучка П.И. Пролетарская революция и суд // Пролетарская революция и право. 1918. № 1. – С.7.

<sup>2</sup> Постановление Наркомюста РСФСР от 12.12.1919 «Руководящие начала по уголовному праву Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1919. № 66. ст.590.

<sup>3</sup> Материалы Народного Комиссариата Юстиции. Вып.1. – С.21.

<sup>4</sup> Положение о земельных комитетах от 12 декабря 1917 г. п.18 // Декреты Советской власти. Том I: 25 октября 1917 г. – С.221.



рассмотрения соответствующие проекты непосредственно возвращались с заключением совещания Отдела ведомству – разработчику. Последнее занималось согласованием и доработкой проекта. Представитель Отдела законодательных предположений с правом совещательного голоса присутствовал на заседаниях СНК. Окончательное принятие решения о подготовке проекта акта осуществлялось на заседании СНК.

Отказ от доктринальных положений о правотворчестве, а также от принципа разграничения властных полномочий государственных органов, сложившихся в отечественном правоведении и законодательно закрепленных в актах начала XX в., привел к стиранию принципиальных отличий между законотворчеством и иными видами правотворчества.

В этом отношении показательна ст.36 Декрета о суде № 2<sup>1</sup>. В ней устанавливалось, что суд не должен ограничиваться формальным законом, а всегда руководствуется «соображениями справедливости». В системе источников права формальный закон согласно этой и другим статьям советских актов уступал по юридической силе декретам и революционному (социалистическому) правосознанию. Революционное правосознание рассматривалось как источник свободного правотворчества в процессе суда и способ выработки нового права. Это право, значительно упрощенное для понимания любым гражданином, должно было заменить прежние законы.

Подобную установку на исключительность народного правотворчества и «руководяще-инструктивная» роль власти в этом вопросе<sup>2</sup> считаем ошибочной и противоречивой. Ее ошибочность состояла в том, что исторически опыт создания права народом посредством избранных «судных мужей» оказывался удовлетворительным лишь при решении частных и локальных проблем отдельных социальных групп. В условиях сложных

---

<sup>1</sup> Декрет о суде № 2, утвержденный СНК 15 (28) января 1918 г. // Декреты Советской власти. Том I: 25 октября 1917 г. – С.473.

<sup>2</sup> Козловский Пролетарская революция и уголовное право // Пролетарская революция и право. 1918. № 1. – С.27.

запросов государственной жизни возникала потребность в профессиональном правотворчестве, то есть законодательной деятельности.

Практика реализации первых декретов советской власти показала ошибочность ограничения правотворчества революционным творчеством масс. О необходимости законоположений, ясно и точно сформулированных для всех судов, говорили руководители губернских и областных народных комиссариатов. На I съезде губернских и областных народных комиссаров юстиции предлагалась разработка общенародных законов, изданных центральной советской властью и основанных на общечеловеческих демократических правовых нормах. При этом должен предоставляться простор местному законотворчеству, осуществляемому местной властью, представителями народа, которое дополняло и совершенствовало общие законы<sup>1</sup>.

Противоречивость позиции об исключительности народного правотворчества выражалась в отрицательном отношении советских руководителей к народной мудрости и обычному праву как «заплесневелому», но при этом возложение на эту мудрость серьезных задач в области создания права. Кроме того, ни один из советских правоведов и руководителей не раскрывал механизм народного правотворчества, процедур возникновения юридических норм, которые должны были стать основой судебного решения.

К лету 1918 г. отношение советской власти к народному правотворчеству кардинально меняется. На 3 съезде губернских и областных комиссаров юстиции П.И. Стучка объявляет о подготовке ряда законодательных актов и заявляет, что собрание узаконений должно быть первоисточником законов как основы судебной деятельности<sup>2</sup>. По нашим подсчетам только уголовных законов было принято 40, а иных законов,

---

<sup>1</sup> Ширяев В.Н. Вопросы правотворчества и суда в Советской России (По материалам Народного Комиссариата Юстиции) / В.Н. Ширяев // Сборник Ярославского Государственного Университета. Выпуск 1: 1918-19 г. – Ярославль: Типография Ярославского С.-Х. и Кредитного Союза Кооперативов, 1920. – С.9.

<sup>2</sup> Второй Всероссийский Съезд Областных и Губернских Комиссаров Юстиции (2–6 июля 1918 года). Народный суд. Вып. 3 – М.: Изд-во Наркомюста, 1918. 117 с. – С.25.

содержащих уголовные санкции – 69. При этом следует учитывать, что речь шла о «революционных законах», нацеленных на установление правил поведения, исключая любое противодействие революции. Тем самым массовому террору придавалась форма законности.

Что касается стадии законодательной инициативы, то следует отметить, что ни в Конституции 1918 г., ни в последующих постановлениях о советском строительстве субъекты законодательной инициативы не определяются. На практике этим правом широко пользовался СНК, наркомы, органы РКП(б), Президиум ВЦИК.

При этом законодательные инициативы вышеуказанных государственных органов и отдельных должностных лиц не соответствовали основополагающим правовым принципам, на которых базировалось российское право начала XX века. Общепринятые принципы либо переосмысливались на фундаменте революционного правосознания, или отвергались. Так, принцип справедливости был трансформирован в принцип «пролетарской справедливости», понимаемый как насилие над эксплуататорскими классами в борьбе за социализм. Воля победившего в революции класса (пролетариата) выражалась и закреплялась в законах, принимая тем самым формально-нормативный характер. Принцип законности заменен принципом революционной законности, предусматривавшем использование красного террора для построения нового социалистического общества.

Принцип всеобщего избирательного права в советской конституции был провозглашен, но ограничивался лишением широкого круга избирателей их права по неопределенному критерию принадлежности к эксплуататорским классам. Кроме того, для контроля за составом избранных депутатов вводился институт отзыва депутатов, позволявшего избирателям в любое время отозвать избранного ими депутата и произвести новые выборы (ст.78 Конституции 1918 г.).

В период многопартийных Съездов Советов большевики игнорировали принцип пропорционального представительства во фракциях. Об этом неоднократно писали представители партии левых эсеров. К примеру, М.А. Спиридонова отмечала, что влияние партии левых эсеров на Третьем крестьянском съезде не соответствовало величине их фракции на III Всероссийском Съезде Советов, которая получила 125 мест, а большевики забрали себе 160 мест<sup>1</sup>. Большинству Всероссийского железнодорожного съезда вообще было отказано в представительстве на III Съезде. В результате избранный на этом съезде ВЦИК состоял из представителей партий большевиков, левых эсеров, интернационалистов, анархистов-коммунистов, эсеров максималистов, правых эсеров, меньшевиков. Однако свыше 93% мест занимали большевики и левые эсеры<sup>2</sup>.

Начиная с VI Всероссийского Съезда даже Съезды становятся фактически однопартийными. Так, по данным В.М. Клеандровой из 963 депутатов этого съезда с правом решающего голоса 946 были большевиками и только 4 левых эсера. На VII Съезде, проходившем в декабре 1919 г., 3 меньшевика и 2 эсера имели совещательные голоса. На IX Съезде оппозиция представлена 1 эсером с правом совещательного голоса<sup>3</sup>. Из 92 человек, постоянно и активно участвовавших в работе Совнаркома в 1917-1918 гг. (народные комиссары, заместители наркомов, ведущие члены коллегий комиссариатов) 90 человек представляло партию большевиков.

Аналогичная ситуация складывалась с конца 1918 г. и на местах. ВЦИК 2 декабря 1918 г. принимает ряд резолюций и постановлений об осуществлении социалистического строительства в деревне, в том числе формирования местных советов под контролем комитетов деревенской

---

<sup>1</sup> Партия левых социалистов-революционеров. Документы и материалы. Т. I. Июль 1917–май 1918. М., 2000. – С.236.

<sup>2</sup> Третий Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. ПГ., 1918. – С.87.

<sup>3</sup> Клеандрова В.М. Организация и формы деятельности ВЦИК. 1917-1924 гг. М., 1968. – С.18-20.

бедноты<sup>1</sup>. Данные акты были нацелены на проведение перевыборов в волостных и сельских советах для обеспечения такого их состава, который мог стать проводником коммунистических идей и идеалов среди крестьян.

Отказ от правовых принципов, в том числе принципа законности, и гарантий правосудия объяснялся их фиктивностью, не достижением цели, противоречием идее диктатуры пролетариата. К примеру, принцип индивидуальной уголовной ответственности заменен коллективной ответственностью. В частности, в постановлении СНК «О набатном звоне» наравне с «главными виновниками» перед революционным трибуналом отвечали и «прикосновенные лица»<sup>2</sup>.

3-й нарком юстиции РСФСР Д.И. Курский считал принципы независимости и несменяемости судей несовместимыми с диктатурой пролетариата и потому неприменимыми. Он утверждал, что отмена всех норм буржуазного права служит единственной гарантией правосудия для сельского и городского пролетариата и беднейшего крестьянства<sup>3</sup>. При этом об основах советского права руководитель одного из основных органов правотворчества ничего не пишет. Эти основы можно выявить из дискуссий при внутрипартийном обсуждении текстов законопроектов.

В числе новых принципов законотвoрчества советской власти выделим классовый принцип, принцип диктатуры пролетариата, принцип революционной целесообразности, революционной законности, приоритета революционного правосознания над законом.

Решением Наркомата по просвещению с 15 января 1919 г. закрывались юридические факультеты. Закрытие объяснялось устарелостью учебных планов и их несоответствием новым запросам жизни<sup>4</sup>. Тем самым правительство не ставит вопрос о реформе юридического образования, а

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. Т.4, М., 1968. – С.112

<sup>2</sup> Декрет СНК РСФСР от 30.07.1918 «О набатном звоне» // Известия ВЦИК. № 164. 03.08.1918.

<sup>3</sup> Курский Д.И. Гарантии правосудия и правосудие без гарантий // Пролетарская революция и право. Вып.7. С.

<sup>4</sup> Ширяев В.Н. Указ. соч. – С.1.

производит его упразднение. Вопрос о способах и критериях для определения юридической подготовки и квалификации участников законодательного процесса не стоял до 1919 г. Серьезные проблемы применения декретов высших органов и принятия в соответствии с ними актов местных органов потребовало создания органов профессиональной юридической подготовки советских кадров. Для этого была организована инструкторская школа ВЦИК. Обучение в ней было краткосрочным и состояло в сокращенном изложении теории конституции для установления единообразия в применении декретов и постановлений высших органов<sup>1</sup>.

Серьезные вызовы, стоявшие перед государством, заставляли правительство принимать достаточно радикальные юридические меры, названные В.И. Лениным «отчаянными мерами»<sup>2</sup>, в экстренном порядке после обнаружения пробела в правовом регулировании. Официальное обсуждение проектов на Съездах сводилось к минимуму, прения не практиковались. По данным представителей оппозиционных партий в 1920 г. ни один из принятых декретов не обсуждался во ВЦИК<sup>3</sup>.

Представления о том, как проходило обсуждение проектов постановлений в высшем органе советской власти Всероссийском Съезде советов можно составить из опубликованных стенографических отчетов об их работе. Первоначально доклад по законопроекту рассматривался на заседании фракции партии РКП(б), на котором более свободно высказывались позиции. Проект представлял основной докладчик. Как правило предварительно проекты рассматривались на Всероссийских партийных конференция РКП(б) и по ним принимались принципиальные решения. Поэтому при обсуждении на Съезде прений старались не проводить или их ограничивать<sup>4</sup>. Практика

---

<sup>1</sup> Петровский Г.И. Инструкторы и дело инструктирования // Власть Советов. 1919. № 2. – С.9.

<sup>2</sup> Пятый Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, солдатских и казачьих депутатов. 4-10 июля 1918. М., 1918. – С.68.

<sup>3</sup> Седьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. Стенографический отчет. М., 1920. – С.60,61.

<sup>4</sup> Там же. – С.3.

принятия основных общегосударственных законопроектов за партийных съездах, а потом их утверждение высшим советским органов, сложившаяся в годы Гражданской войны сохранится в Советском государстве и в последующие десятилетия.

На заседаниях ВЦИК дискуссии были более оживленными и продолжительными по причине наличия представителей оппозиционных партий, депутатов от крестьян, выступавших против наиболее радикальных предложений о социалистическом переустройстве деревни, например продразверстки, а также продолжавшихся во ВЦИК внутрипартийных споров, инициируемых сохранявшимися в 20-х годах «рабочими оппозициями». Однако любые обсуждения завершались принятием предложенного проекта, отправлением его на доработку специально назначенной комиссией, включавшей 4-11 членов, в том числе наркомов или членов коллегии наркоматов, нередко в них входил В.И. Ленин. В течение нескольких дней дорабатывали проект и вносили на утверждение в Президиум ВЦИК без дополнительного обсуждения.

Юридик-техническим аспектам содержания законов, декретов и постановлений внимания не уделялось. В основном акцент делали на правильном с точки зрения классового интереса и революционного смысла исполнении принятых норм. Так, в ходе принятия закона о социализации земли в январе 1918 г. большевикам пришлось уступить левым эсерам по ряду принципиальных вопросов, в том числе согласиться на замену национализации земли ее социализацией и передачу ее в общенародное достояние. Однако такой уступке, отразившейся и в названии закона<sup>1</sup>, большевики придавали исключительно теоретическое значение, отмечая, что название закона играет несущественную роль<sup>2</sup>. Тем более, что государство в лице советов получило по закону право распоряжения всей землей.

---

<sup>1</sup> Декрет ВЦИК от 19.02.1918 «О социализации земли» // Газета Рабочего и Крестьянского Правительства. № 27. 19.02.1918.

<sup>2</sup> Мещеряков В.Н. Национализация и социализация земли. – М., 1918. – С.58.

Такой режим принятия актов приводил к многочисленным дефектам в законодательстве, их низкому качеству и как следствие неэффективности. К примеру, в результате реализации закона о социализации земли земельный надел крестьян в расчете на душу увеличился всего на 1 десятину. Введением продразверстки, спровоцировавшей войну в деревне, рассчитывали решить проблему с продовольствием в Советской России, нуждавшейся в 706 млн пудов хлеба, а собрать удалось 260 млн пудов<sup>1</sup>.

Декретом от 29 января 1918 г.<sup>2</sup> определялся порядок опубликования принятых по постановлению СНК актов. Все акты, подлежащие опубликованию, направлялись для проверки подлинности и точности текста в совещание редакторов Издательского отдела, Кодификационного отдела и соответствующего отделения Отдела законодательных предположений (ст.5). Все возникшие на совещании сомнения редакционного характера разрешались в СНК (ст.6).

После проверки акты печатались в «Собрании Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства», имевшего силу закона. Подлинники актов передавались на хранение в Государственный архив. Днём вступления правового акта в силу считалась дата его опубликования в официальной Газете Рабочего и Крестьянского Правительства или иной срок, указанный в постановлении. Акты могли быть введены в действие по телеграфу. В последнем случае в каждой местности вступление в законную силу акта зависело от даты публикации телеграммы.

С осени 1918 г. начинается кодификация советского законодательства. В ходе кодификации складывались общие подходы советского государства к правотворчеству. Многие положения чрезвычайных декретов вошли на несколько десятилетий в действующее право. Например, по ст.65 Конституции РСФСР 1918 г. закреплялась практика лишения избирательных

---

<sup>1</sup> Известия Наркомпрода. 1919. № 1-2. – С.5.

<sup>2</sup> Декрет о редактировании и печатании законодательных и правительственных актов от 29 января 1918 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. № 20. – Ст.309.



прав граждан по классовым и иным признакам. На практике круг лишенцев, поставленных вне закона, определялся местными властями произвольно вплоть до середины 20-х годов.

Так, Калужский губернский исполком лишил избирательных прав всех бывших белых офицеров и лиц, состоявших в «Союзе русского народа». Тамбовский губисполком включил в число лишенцев помещиков и членов их семей. Главным критерием было недопущение нежелательных лиц в советы, чтобы обеспечить их лояльность советской власти. Причем число лишенцев к концу 20-х годов постепенно увеличивалось вследствие внесения изменений в избирательное законодательство<sup>1</sup>. Напротив, некоторые категории сотрудников контролирующих и карательных органов были поставлены над законом<sup>2</sup>.

Правовая политика «военного коммунизма», нацеленная на сохранение государства любой ценой, приводила к принятию нормативно-правовых актов, ограничивающих политическую свободу, а также вторгавшихся в частную жизнь советских граждан, нарушению их прав. Результатами чрезвычайного правотворчества стало введение трудовой повинности, трудовой мобилизации, отчуждение у крестьян в распоряжение государства зерновых хлебов и фуража<sup>3</sup>, ограничение наследственных прав, отмена частной собственности и др.

Множественность субъектов, игнорирование сложившихся правил юридической техники правотворчества, отсутствие легальной юридической процедуры принятия законов и подзаконных актов, а также установленной системы форм позитивного права и их упорядочения по юридической силе

---

<sup>1</sup> Лишение избирательных прав (по жалобам лишенцев в Центризбирком) // Власть Советов. 1928. № 46. – С.8-10.

<sup>2</sup> Циркуляр отдела охраны труда Наркомата труда СССР от 08.08.1924 «О нераспространении законодательства о труде на некоторые категории сотрудников ГПУ» // Сборник законодательных и нормативных актов о репрессиях и реабилитации жертв политических репрессий. – М.: Республика, 1993. – С.57,58.

<sup>3</sup> Декрет СНК РСФСР от 11.01.1919 «О разверстке между производящими губерниями зерновых хлебов и фуража, подлежащих отчуждению в распоряжение государства» // Известия ВЦИК. № 24. 02.02.1919.

приводило к множественности противоречащих друг другу нормативно-правовых актов, широкому усмотрению правоприменителей и подмене юридических норм административными решениями.

Таким образом, уникальность правотворческого опыта Советского государства состоит в том, что правотворчество в первые десятилетия осуществлялось в чрезвычайных условиях. Чрезвычайность государственного строительства была вызвана революционным переходом к новой форме государства, выразившемся в упразднении прежних институтов власти, механизмов управления, законодательных норм и иных правовых актов старого режима, политических и общественных организаций.

Все вышеизложенное позволяет выявить специфические черты в организации правотворческой деятельности в годы Гражданской войны, которые стали характерными особенностями нормотворчества в Советском государстве. Прежде всего это отстранение, а в последующий период формализации участия представительных органов в правотворчестве. Так, в годы Гражданской войны законы, которые принимались на Всероссийских съездах, даже не обсуждались. С начала 20-х годов XX века трудящиеся привлекали к участию в обсуждении текстов законопроектов. Однако, во-первых, всенародный характер такое обсуждение приняло только в 70-е годы XX века. Во-вторых, многочисленные поправки, которые предлагали трудящиеся в большинстве своем так и оставались инициативами, не получавшими юридического закрепления.

Последовательная трансформация представительных (советских) органов в подконтрольный власти элемент механизма государства стала общей тенденцией развития Советского государства. В итоге формально «советское», а фактически партийно-бюрократическое управление определяло содержание и форму правотворческой деятельности. И если исходить из определения государства как публично-властной организации, то Советское государство следует признать публично-властно-партийной организацией.

Поэтому модель нормотворчества выстраивалась по аналогии с принятием партийных решений и выглядела следующим образом. Первоначально решение важных государственных вопросов принималось узкой группой партийного руководства. В годы Гражданской войны такие решения нередко принимались в ходе беседы Ленина и Свердлова. Затем по принципу жесткой внутривнутрипартийной дисциплины оно проводилось на уровне партийных органов. Формально-юридическое закрепление такого решения осуществлялось во ВЦИК и на Всероссийских съездах.

Правотворчество было «текущим» и не отличалось прогностическим и стратегическим характером. Стратегия развития Советского государства определялась программными документами РКП(б). Последние выступали и ориентирами для принятия оперативных управленческих решений органами центрального и местного управления.

Все это привело к тому, что право выступало средством управленческого воздействия и имело вспомогательный по отношению к идеологии характер. В правотворчестве отсутствовало четкое разграничение принятия законов и подзаконных актов. Оно осуществлялось преимущественно органами исполнительной власти. Содержание декретов и постановлений общеобязательного характера, условно приравняемых к законам, обуславливалось принципами марксистско-ленинской идеологии, а их реализация – принципом целесообразности.

## **2.2. Правотворческая деятельность чрезвычайных органов управления в годы Гражданской войны**

Несмотря на то, что осуществление правотворческой деятельности в Советском государстве по Конституции РСФСР 1918 г. характеризовалось сращиванием исполнительных и законодательных полномочий, централизацией властных полномочий вступление в Гражданскую войну потребовало еще большей концентрации государственной власти. Для этого

создаются специальные органы власти с расширенными исключительными полномочиями.

Необходимо отметить, что практика создания чрезвычайных органов власти начинается до вступления Советской России в Гражданскую войну. Так, с конца 1917 г. образованы Всероссийская междуведомственная чрезвычайная комиссия по охране дорог<sup>1</sup>, Чрезвычайная комиссия по продовольствию<sup>2</sup>, которой предоставлялись «неограниченные полномочия» по принятию экстренных революционных мер по упорядочению продовольственного дела; Чрезвычайная комиссия по разгрузке Петрограда и др. Эти органы, как правило, имели неопределенный состав и еще более неопределенный круг компетенций.

Практика создания чрезвычайных органов продолжилась в годы Гражданской войны. Объявление 2 сентября 1918 г. РСФСР военным лагерем ВЦИК сопровождалось требованием проведения данного постановления «во всех отраслях хозяйственной деятельности и государственного управления». Для этого ВЦИК 30 ноября 1918 г. учредил Совет рабочей и крестьянской обороны (далее СРКО) под председательством В.И. Ленина, с участием представителя ВЦИК и руководителей названных ведомств и комиссий. Хотя фактически СРКО был создан на заседании СНК.

СРКО предоставили всю полноту прав в деле мобилизации сил и средств страны в интересах обороны. Он подчинил все существовавшие комиссариаты, в том числе Реввоенсовет Республики (далее РВСР). СРКО стал не только высшим военным, но и верховным государственным и партийным органом. Никакого вспомогательного аппарата для СРКО создано не было. Он стал надстройкой (руководящей комиссией) СНК, не имея никакого собственного организационного устройства. Инициатива о создании местных

---

<sup>1</sup> Декрет об учреждении Всероссийской междуведомственной чрезвычайной комиссии по охране дорог от 30 января 1918 // Декреты Советской власти. Том I: 25 октября 1917 г. – С.452-454.

<sup>2</sup> Постановление об образовании Чрезвычайной комиссии по продовольствию от 31 января 1918 // Декреты Советской власти. Том I: 25 октября 1917 г. – С.459-460.

Советов Обороны пресекалась. Им предлагалось немедленно распуститься и проводить все мероприятия через межведомственные совещания при местных исполкомах советов.

Основной целью СРКО стало установление военного режима во всех отраслях государственной и хозяйственной деятельности путем введения жесткой трудовой дисциплины и объединения работы всех органов власти и управления. Его постановления признавались безусловно обязательными для всех центральных и местных органов и для всех граждан. В одном из своих постановлений СРКО предписал каждому ведомству на запрос секретариата СРКО давать не только ответ, но и представлять доказательства об исполнении этих постановлений.

На заседаниях СРКО давались прямые указания и поручения руководителю высшего конституционного органа власти ВЦИКу<sup>1</sup>. Из компетенции ВЦИК изымалось право назначения Главнокомандующего вооруженными силами Республики и передано СНК. В обход РВСР Совет Обороны давал задания центральному военному ведомству. Главнокомандующий Красной Армии действующими постановлениями обязывался исполнять директивы правительства<sup>2</sup>.

На первом заседании СРКО, состоявшемся 1 декабря 1918г., принимается ряд решений о своей деятельности, в том числе:

- запрет под угрозой юридической ответственности на публикацию постановлений СРКО, за исключением специально оговоренных случаев. Значительная часть постановлений СРКО была опубликована в годы Гражданской войны. Однако некоторые акты СРКО не обнародованы до сих пор, часть из них утрачена;

---

<sup>1</sup> Свердлов Я.М. Избр. произведения: Т.3. – С.76,225.

<sup>2</sup> Главнокомандующий всеми вооруженными силами Республики И.И. Вацетис: Сб. Документов. Рига, 1978. – С.23.

- постановления СРКО обязательно подписывались его председателем, считались принятыми, если они подписаны Лениным, Сталиным и представителем соответствующего ведомства;

- членам СРКО постановления рассылались не позднее следующего дня после их принятия<sup>1</sup>.

Порядок работы СРКО и круг его полномочий не регламентировался. Обычно заседания проводились два раза в неделю, но практиковались и экстренные заседания. Проблематика принятых постановлений весьма разнообразна. Однако все они могут быть объединены лозунгом «сохранение Советской Республики любой ценой». В основную повестку заседаний СРКО входили вопросы о состоянии дел на фронте и в армии, на военном производстве, продовольственное дело, состояние транспорта, трудовые мобилизации, организация чрезвычайного аппарата управления.

Максимальная концентрация власти в СРКО привела к тому, что круг рассматриваемых вопросов постоянно увеличивался. В марте 1920 г. было принято решение о созыве распорядительных заседаний СРКО, на которые переносили важные организационные дела (отсрочки по призыву в Красную Армию, выдача мандатов, назначение комиссий для предварительного рассмотрения вопросов, милитаризация предприятий и др.).

Постановлениями СРКО учреждались и упразднялись центральные и местные чрезвычайные органы, например такие как комитеты по проведению трудовой повинности, чрезвычайные комиссии по ликвидации неграмотности, институт чрезвычайных уполномоченных Совета Обороны, ревкомы. Последние сосредотачивали всю полноту гражданской и военной власти в местностях, где существовала военная опасность. Только к концу 1919 г., когда угроза миновала ревкомы были расформированы<sup>2</sup>. Многие управленческие органы наделялись постановлениями СРКО чрезвычайными

---

<sup>1</sup> Известия ВЦИК. 1 декабря 1918 г.

<sup>2</sup> Декреты советской власти. Т.6. – М., 1973. – С.224, 225.

полномочиями. К примеру, Наркомпроду в мае 1918 г. передано осуществление продовольственной диктатуры.

Автором и редактором большинства постановлений СРКО был В.И. Ленин. После его правки постановления сразу публиковались<sup>1</sup>. Кроме того, он проводил работу по разъяснению решений СРКО для местных органов власти, контролировал исправление их неправильных действий. Причем спектр рассматриваемых Лениным вопросов был весьма разнообразным и включал как состояние дел на фронте, так и выдачу нарядов на семенной картофель, и разработку кратких форм отчетности о фактическом ходе работ по сбору тряпья.

СРКО делегировал разработку положений отдельным должностным лицам. Так, в июле 1919 г. Воровскому было поручено разработать положение о милитаризации типографских рабочих. Их работа приравнивалась к службе в Красной Армии. Вместе с тем инициативное создание местных советов обороны пресекалось и предписывалось проводить мероприятия через действующие совещания при губ и горисполкомах<sup>2</sup>.

Постановления СРКО стояли над законами и были средствами реализации исключительных полномочий данного органа. Так, в связи с особой значимостью патронного и оружейного производства для Красной Армии и необходимостью их специальной охраны 17 марта 1919 г. СРКО (фактически В.И. Ленин) вынес решение о создании в Туле военно-революционного трибунала на правах ревтрибунала армии<sup>3</sup>.

Постановлением от 8 декабря 1918 г. устанавливалась строжайшая централизация действий всех органов советской власти. Для обеспечения быстрого и точного исполнения всех постановлений СРКО предписывалась немедленная отмена всех распоряжений местных советских учреждений,

---

<sup>1</sup> Ленинский сборник. XXXIV. – М.: Огиз. 1942. – С.101.

<sup>2</sup> Ленинский сборник. XXXIV. – М.: Огиз. 1942. – С.195.

<sup>3</sup> Там же. – С.107.

стеснявших деятельность центральной власти, по указанию соответствующих народных комиссаров<sup>1</sup>.

В постановлении от 11 декабря 1918 г., подписанном В.И. Лениным и Сталиным, вводится круговая ответственность железнодорожников за задержку следующих по назначению эшелонов и грузов, за несвоевременную подачу паровозов и вагонов, за крушения на железных дорогах. Точное и беспрекословное соблюдение правил и распоряжений наркомата путей сообщений обеспечивали его уполномоченные на местах. Такие комиссары округов и дорог наделялись чрезвычайными правами вплоть до роспуска расстраивающих транспортное дело организаций, увольнения, ареста и предания суду виновных<sup>2</sup>.

В мае 1919 г. по постановлению СРКО была проведена ревизия советских учреждений на предмет сокращения их штатов от 25 до 50%. Кроме того, комиссариату госконтроля поручалось в недельный срок проверить и отчитаться об исполнении постановления о замене в советских учреждениях ушедших на фронт мужчин женщинами.

Особое внимание СРКО уделял санитарному делу. Работа здравоохранения была переведена на военный режим. В марте 1919 г. Наркомздраву поручено произвести досрочный выпуск врачей и отправить их на фронт. Приказам главного санитарного врача на фронте придавалась сила боевого приказа. Исполнение данного постановления поручалось Реввоенсовету Республики. В ноябре 1919 г. СРКО постановил развернуть на местах санитарные городки. Исполкомам местных советов предписывалось обеспечить лазареты отремонтированными помещениями, довольствием, транспортными средствами, оборудованием<sup>3</sup>.

Главным направлением правотворческой деятельности СРКО была оборона Советского государства. Для обеспечения контроля и учета военного

---

<sup>1</sup> Правда. 13 декабря 1918 г.

<sup>2</sup> Правда. 13 декабря 1918 г.

<sup>3</sup> Остроухова К., Суровцева Совет рабоче-крестьянской обороны 1918-1920 годов // Вопросы истории. 1943. №10. – С.14-17.



и вещевого снаряжения издавались постановления о ревизии органов военного ведомства и вооруженных сил. В апреле и мае 1919 г. принимаются постановления об учете и изъятии предметов военного снабжения из московских военных складов, изъятии оружия у населения и передаче его военному ведомству, о мобилизации охотничьих ружей, об охране вооружения и его строгом учете. При СРКО создавались различные чрезвычайные комиссии, например Чрезвычайная комиссия по снабжению Красной Армии, комиссия по усилению производства и сбору военного и вещевого снаряжения, которые по законам военного времени отвечали за быстрое исполнение всех принятых решений<sup>1</sup>.

СРКО строжайше расследовала все антисоветские выступления на местах. Так, на заседании 19 июня 1919 г. докладывались результаты следствия о причинах и виновниках восстания на Красной Горке. Результатом этого рассмотрения стало принятие постановления об определении границ района, в котором устанавливалось военное положение. Кроме того, в этом районе учреждались губернские и уездные революционные комитеты (далее ревкомы), на которые возлагалась оборона этой территории.

Для решения продовольственной проблемы СРКО принимал не только организационные, но и юридические решения. Так, 19 июня 1919 г. создаются продармии. Первоначально к набору в них было призвано 5 тыс. человек из «бракуемых» военным ведомством по профессиональной мобилизации. В постановлении от 23 июля 1919 г. Всероссийскому Совету профессиональных союзов поручалось мобилизовать 20 тыс. человек в продармию, а Курскому немедленно расследовать все факты задержек в проведении мобилизации. Кроме того, вводился режим жесточайшей экономии продовольствия. Право на получение красноармейских пайков получали работники только тех предприятий и организаций, которые имели оборонное значение.

К началу февраля 1920 г. положение с продовольствием в Москве и Петрограде стало катастрофическим и СРКО принимает постановление,

---

<sup>1</sup> Ленинский сборник. XXXIV. – С.186.

предусматривающее меры, названные В.И. Лениным «экстренными». Хлеб, доставляемый поездами Московско-Казанской железной дороги, должен был поступать в распоряжение железнодорожных организаций. Ежедневные нормы погрузки устанавливались в 140 вагонов под ответственность Наркомпути, Наркомпрода, Реввоенсовета Запасной армии. Под контроль ставились все участки пути для ускорения продвижения военных эшелонов. В 50 верстной полосе по обе стороны железнодорожных линий вводилось военное положение.

Для организации расчистки путей от снега устанавливалась трудовая мобилизация  $\frac{3}{4}$  ответственных работников исполкомов всей губернии. В постановлении детально прописывались различные меры вплоть до способов борьбы со снежными заносами и обеспечения лопатами и рукавицами работающих по расчистке путей. Кроме того, в постановлении предписывалась разработка четких инструкций и планов действий такими ведомствами как Наркомат путей сообщения, Наркомату внутренних дел, Главтопу, Высшему совету по перевозкам и др.<sup>1</sup>

Следует отметить, что принятые решения оказались эффективными. И победы на бескровном фронте, которым оказалось транспортное сообщение, спасли в критических условиях крупные города от голода. Однако без массового героизма советских людей их реализация была бы невозможна. Подтверждением тому служат в том числе и постановления СРКО. В частности, в постановлении от 27 февраля 1920 г. денежным вознаграждением поощрили технический персонал, служащих и рабочих, проявивших исключительную энергию и дисциплину труда при восстановлении в тяжелейших условиях моста через Каму<sup>2</sup>.

Роль чрезвычайных органов постоянно возрастала, а юридическое обеспечение их деятельности отсутствовало. Их статус и компетенция изначально четко не определялись, как и их место в системе государственных

---

<sup>1</sup> Ленинский сборник. XXXIV. – С.62,67.

<sup>2</sup> Ленинский сборник. XXXIV. – С.276.

органов. Так, в отличие от актов СРКО постановления другого высшего чрезвычайного органа Реввоенсовета Республики (далее РВСР) не выделялись из общей массы распоряжений наркомов<sup>1</sup>. Постановления РВСР публиковались в «Известиях Наркомвоена, как и утвержденные Э.М. Склианским решения Военно-законодательного совета. Ленин лично вносил исправления в утвержденные РВСР акты и ставил визу председателя СНК, например, в «Положение о чрезвычайных военных комиссарах железных дорог»<sup>2</sup>. Тем самым акты одного из высших чрезвычайных органов издавались так же, как и издания наркоматов.

На фоне создания однопартийной политической системы зачастую чрезвычайные органы регламентировались партийными директивами, управлялись и контролировались партийными органами. Наиболее показательна в этом отношении деятельность ВЧК. После принятия 5 сентября 1918 г. постановления «О красном терроре»<sup>3</sup> надзор по обеспечению законности при осуществлении гипертрофированных полномочий ВЧК полностью прекратился. Только к осени 1919 г., когда беззаконие, бесконтрольность, массовые насилия «чрезвычайки» вызвали мощный общественный резонанс их власть была поставлена в законодательные пределы<sup>4</sup>.

Формально чрезвычайные органы находились под контролем СНК, но фактически неопределенность их положения не давала возможности поставить их деятельность под контроль закона. Зачастую взаимосвязь между чрезвычайными и конституционными органами была односторонней и существовала для того, чтобы легализовать решения чрезвычайных органов через конституционные. Тем самым складывалась опасная для любого

---

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1917-1919. Ст.902.

<sup>2</sup> Войтиков С.С. Узда для Троцкого: Красные вожди в годы Гражданской войны. – М.: Агро- XXI, 2016. 432 с. – С.181.

<sup>3</sup> Постановление СНК РСФСР от 05.09.1918 «О красном терроре» // Известия ВЦИК. № 195. 10.09.1918.

<sup>4</sup> СУ РСФСР. 1919. № 12. Ст.130; В.И. Ленин и ВЧК: Сборник документов (1917-1922гг.) – М.: Политиздат, 1970. – С.165.

государства тенденция формирования властных органов, не включенных в механизм государственного аппарата, а подчиненных только высшему партийному руководству. Большинство чрезвычайных органов обладало широкими полномочиями применения чрезвычайных мер насилия, включая расстрел<sup>1</sup>.

Только к концу 1920 г. нормативно упорядочивается работа многочисленных местных органов и административно-хозяйственных учреждений, создаваемых для «ударных работ». Они либо упразднялись, или становились отделами соответствующих губернских исполкомов. До конца 1921 г. такие органы существовали и на уездном уровне. Постановлением от 31.12.1921 г. запрещалось создавать чрезвычайные комиссии при уездных исполкомах районных отделов Российской коммунистической партии, юстиции, Совета народного хозяйства<sup>2</sup>. Исключения из этого правила допускались, но по специальному постановлению ВЦИК или его Президиума<sup>3</sup>. Институт уполномоченных центральными органами власти упразднялся и их функции возлагались на местные советы.

В условиях Гражданской войны и проведения политики военного коммунизма, сопровождавшейся централизацией государственной власти происходит ограничение правотворческих полномочий представительных органов власти и переход данных полномочий исполнительным органам, а также создание вертикали чрезвычайных органов власти во главе с СРКО для обеспечения определенного порядка по подвластной большевикам территории.

Данный порядок обеспечивался широким применением метода принуждения, обязывания и запретов, что не могло не сказаться на результатах такого нормотворчества. В частности, принимается декрет о красном терроре,

---

<sup>1</sup> Рейснер М. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. – М.: Гос. Изд-во, 1924. – С.14.

<sup>2</sup> Постановление ВЦИК от 31.12.1921 «О советском строительстве» // Известия ВЦИК. № 296. 31.12.1921.

<sup>3</sup> Постановление VIII Всероссийского Съезда Советов от 23.12.1920 «О советском строительстве» // СУ РСФСР. 1921. № 1. ст.1.

о запрете свободного оборота хлеба с 1 октября 1918 г.<sup>1</sup>, об отделах распределения рабочей силы; об обмене паспортов на трудовые книжки для нетрудящихся элементов; о монопольных продажных ценах на сахар<sup>2</sup>, на высший сорт чая и пр.; о революционном налоге на имущество группы городского и сельского населения и многие другие.

Созданием СРКО советская власть смогла существенно ограничить сепаратизм в правотворческой деятельности местных органов. С этой целью было принято 8 декабря 1918 года Постановление о борьбе с областничеством и канцелярской волокитой. В нем закреплялось, что все декреты и распоряжения областных учреждений, препятствующие деятельности центральной власти, по представлению наркомов отменялись. Постановление привело к ликвидации областных органов, а именно 23 декабря 1918 года – Московское областное объединение, в январе 1919 года – Уральский областной Совет и т.д.

Анализ результатов, полученных в ходе детальных исследований отечественными учеными деятельности высших и местных чрезвычайных органов власти, позволяет осуществить их классификацию. По уровню осуществления государственной власти выделим высшие и местные чрезвычайные органы. В зависимости от функционального предназначения чрезвычайные органы нами подразделены на специально созданные для максимальной концентрации государственной власти и чрезвычайные органы при конституционных органах власти для реализации ими исключительных полномочий, выходящих за пределы права. При этом заметим, что чрезвычайные советы и комиссии создавались при органах управления прежде всего СНК, а не органах власти (Всероссийский Съезд, ВЦИК).

Следует отметить, что создание чрезвычайных комиссий и отделов при высших конституционных органах власти соответствовало Конституции 1918 г. В ст.50 устанавливалось, что помимо перечисленных в ст.49

---

<sup>1</sup> Декреты Советской власти. Том III. 11 июля – 9 ноября 1918 г. М., 1964. – С.292.

<sup>2</sup> Там же. – С.359.

полномочий высших органов власти РСФСР, их разрешению подлежат все вопросы, которые они признают таковыми.

Вследствие того, что формирование Советского государства происходило в чрезвычайных условиях, механизм экстраординарного правотворчества становится частью нормативной системы РСФСР. После окончания Гражданской войны не только исключительные полномочия и процедуры, но и чрезвычайные органы власти сохраняют свое действие. Устанавливается политический режим, в котором чрезвычайные полномочия государственных органов становятся частью нормального порядка правотворческой деятельности.

Так, деятельность ВЦИК определялась в нормальном и чрезвычайном режиме. В нормальном режиме ВЦИК созывался его Президиумом на сессионные заседания не реже трех раз в год. Чрезвычайные заседания ВЦИК его Президиум, работавший на постоянной основе, созывал по предложению СНК или по требованию 1/3 членов ВЦИК. При этом основания для чрезвычайных созывов никак не регламентировались<sup>1</sup>.

Засилье разнообразных чрезвычайных комиссий и комиссаров вызывало критику у ряда советских государственных деятелей еще в годы Гражданской войны. Так, Н. Осинский указывал, что резкое увеличение бюрократического аппарата противоречило принципу коллегиальности управления и препятствовало деятельности выборных представительных органов власти. Коллективное обсуждение важных вопросов государственных жизни подменялось решениями президиумов и их председателей<sup>2</sup>. В государстве трудящихся отсутствовали реальные механизмы их участия в управлении пролетарским государством.

Командно-приказной механизм правотворчества периода Гражданской войны отличается и особым порядком обнародования принятых актов. Так,

---

<sup>1</sup> Постановление ВЦИК от 31.12.1921 «О советском строительстве» // Известия ВЦИК. № 296. 31.12.1921.

<sup>2</sup> Осинский Н. Наши задачи строительства Советской республики // Власть Советов. 1919. № 2. – С.10.

декретом 19 ноября 1918 г. предписывался обязательный порядок опубликования всех законов и постановлений, принятых ВЦИК и СНК, в «Известиях ВЦИК». В «Известиях Московского совета» публиковались обязательные постановления Моссовета. В ведомственных изданиях публиковали акты наркоматов и ВСНХ. Такое обнародование приравнивалось к публикации в «Известиях ВЦИК». Внутренние ведомственные инструкции и распоряжения перед публикацией обязательно доводились до сведения всех народных комиссаров и устно объявлялись на заседании СНК. Если в течение суток со дня такого объявления не поступало возражений от народных комиссаров, то инструкции и распоряжения вступали в силу.

В итоге чрезвычайность становится частью системы законодательства и регулярного юридического порядка. В постоянные механизмы правотворчества включены исключительные меры урегулирования общественных отношений. Конституционное государство, формирование которого началось с 1906 года в России, заменяется охранительным государством. В нем каждый гражданин превентивно рассматривается в качестве подозреваемого в совершении правонарушения.

Данная ситуация усугубляется отсутствием определенных норм-принципов, придающих устойчивость системе законодательства и позволяющих гражданам соотносить свое поведение с установленными образцами. Позиции в отношении отдельных институтов государства и права постоянно менялись, причем нередко в диаметрально противоположном направлении. Таковым было отношение к федеративному устройству государства. Изначально отвергнутое В.И. Лениным и поддержанное III Всероссийским Съездом Советов в последствии оно становится конституционной основой Советского государства. Аналогичная смена позиций произошла в отношении к закону, а также таких юридических институтов как наследование, усыновление, частная собственность, семья, брак, смертная казнь, самоуправления и многих других.

Принятые в годы Гражданской войны более 4 тыс. нормативных актов имеют ярко выраженный чрезвычайный охранительный приказно-административный характер. Они меняют прежнее правовое регулирование, вводя в законодательство многочисленные запреты и ограничения прав и свобод граждан. Не только оппоненты, но и сами большевики негативно оценивали состояние такого правопорядка. Так, В.И. Ленин навал главным врагом советской государственной системы не Юденича или Деникина, а «море беззакония»<sup>1</sup>.

Ряд правовых актов чрезвычайного характера, принятых в период Гражданской войны, сохраняли свое значение и после ее окончания. Следует отметить, что примеры подобного действия чрезвычайных актов не ограничиваются периодом Гражданской войны и характерны не только для Советского государства. Так, Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия 1881г.<sup>2</sup>, с которым принято связывать начало становления системы чрезвычайного законодательства в России, первоначально вводилось только для местностей, объявленных на усиленной охраны. Однако фактически Положение действовало повсеместно вплоть до его отмены Временным правительством 16 июля 1917 г.

Однако негативные последствия чрезвычайного правотворчества в годы Гражданской войны состоят в разрушении сложившихся практик правотворчества и их подмены приказным административным регулированием, вторгавшимся в сферы, которые традиционно регулировались только законом.

Централизация государственной власти и управления противоречила децентрализованному подходу к правотворчеству, предполагавшему широкий

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.43. – С.198.

<sup>2</sup> Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия: Положение Комитета министров, высочайше утвержденное от 14 августа 1881 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т.1 № 350. СПб., 1885. 644с.



круг субъектов в лице разнообразных ведомств со своими многочисленными отделами и комиссиями. Многие из них принимали противоречивые решения по одним и тем же вопросам, внося неразбериху и путаницу в действующее законодательство.

Для периода Гражданской войны характерна организующая роль закона в процессе правотворчества, установление для него принципиальной политической основы в виде революционной совести и революционного правосознания и постепенное сужение его пределов, на основе растущего социалистического законодательства.

Нормативные акты не имели четкого разграничения по юридической силе. Многие субъекты правотворчества принимали декреты, постановления, распоряжения, приказы. Иерархия издающих акты органов была условной, так как даже приоритет законов высших представительных органов власти таких как Всероссийский Съезд и ВЦИК не обеспечивался. С момента образования СРКО и созданной Советом Обороны системы чрезвычайных органов действие всех актов, включая Конституцию 1918 г., противоречивших их постановлениям отменялось. Любое решение СРКО подлежало немедленному исполнению под угрозой жизни.

Кроме того, действовали отдельные положения о временных народных судах, выработанные местными советами, указы судам, обязательные постановления советов, данные в руководство организуемым ими судам, отдельные постановления сельских сходов и собраний, использовавших компетенцию судебных органов.

Жесткая централизация правотворчества в годы Гражданской войны привела к ограничению правотворческих компетенций органов местного самоуправления. Так, местные советы не могли воспользоваться всей полной власти, поскольку многочисленные чрезвычайные органы и прежде всего чрезвычайные комиссии (далее ЧК) были независимы от них. ВЧК как основной орган борьбы с контрреволюцией создавала свои уездные комиссии,

не находившиеся под контролем местных властей и творившие массовые беззакония (обыски, расстрелы, смещения с постов военных комиссаров и др.).

Нарком юстиции Д.А. Курский неоднократно обращал внимание на необходимость ограничения компетенции ВЧК, установление контроля за кадровым составом ЧК и политической ревизии карательно-репрессивного аппарата. Только специальным решением СРКО<sup>1</sup> региональному руководству удалось получить законные основания для противодействия произвола ЧК в обмен на прекращение компании в прессе с критикой ее деятельности.

В 1919 г. создаются территориальные органы центральных ведомств. Основным средством управления становится приказ, обеспечивающий подчинение разбросанного по стране многочисленного местного аппарата единому центру. В результате не только резко увеличился бюрократический аппарат (только в системе ВСНХ работало к началу 1922 г. 1 мил 200 тыс. служащих<sup>2</sup>), но и устранялись советы как конституционные органы на местах от правотворчества, их инициатива запрещалась под угрозой уголовного наказания.

Все это противоречило понятию «демократизма» в Советском государстве. Так, В.И. Ленин писал, что демократизм советской власти выражался в том, что верховной государственной властью являлись Советы, свободно выбираемые и сменяемые в любое время. Советы сосредотачивали не только законодательную власть и контроль за исполнением законов, но и непосредственное осуществление законов через всех членов Советов для постепенного перехода к выполнению функций законодательства и управления государством поголовно всем трудящимся населением<sup>3</sup>.

В 1920 г. предпринимается попытка децентрализации государственной власти. Такое решение стало возможным так как к этому времени местные советы стали частью государственной власти и признавали постановления

---

<sup>1</sup> Известия ВЦИК. 1918. 14 декабря. № 274.

<sup>2</sup> Состав главков, центров и производственных отделов ВСНХ // Народное хозяйство. 1920. № 7,8. – С.44.

<sup>3</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. XXXVI. – С.481.

центральных органов власти. Отчасти эта задача была решена и благодаря статьям о бюджете и налогах Конституции 1918 г., устанавливающим финансовую монополию центральной власти (ст.81-84).

Решениями VIII Всероссийского Съезда советов устанавливалась возможность обжалования местными исполкомами решений вышестоящих органов и учреждений<sup>1</sup>. Декретом СНК от 30 декабря 1919 г. установлено право граждан жаловаться на незаконные действия властей и порядок контроля за организацией приема таких жалоб во всех учреждениях<sup>2</sup>. Однако отсутствие реального механизма обжалования, отмены декретов и постановлений, распределения правотворческой функции между центральными и местными органами, общепринятых процедурных юридических схем приводило правовую сферу в хаотическое состояние.

Правилom советского правотворчества становится и принцип обратной силы изданных декретов и постановлений. Ряд принятых в годы Гражданской войны декретов сопровождаются оговоркой о том, что все акты и договоры, совершенные до момента их принятия, признаются утратившими силу. В качестве примера приведем декреты об отмене наследования<sup>3</sup>, о лесах<sup>4</sup>, о недрах земли<sup>5</sup>.

Масса противоречащих друг другу центральных и местных актов, принимаемых и отменяемых без особых условий и формальностей вне зависимости от иерархии субъекта правотворчества не способствовала укреплению авторитета советской власти в сознании граждан. Поэтому юридические инструменты и практики заменяются насилием, которое становится частью механизма советского правотворчества.

---

<sup>1</sup> ССУ РСФСР. 1920. № 1. – Ст.1.

<sup>2</sup> СУ РСФСР. 1920. № 16. – Ст.91.

<sup>3</sup> Декрет ВЦИК от 27.04.1918 «Об отмене наследования» // Известия ВЦИК. № 87. 01.05.1918.

<sup>4</sup> Декрет ВЦИК от 27.05.1918 «О лесах» // «Известия ВЦИК», № 118, 11.06.1918, № 120, 13.06.1918.

<sup>5</sup> Декрет СНК РСФСР от 30.04.1920 «О недрах земли» // «Известия ВЦИК», № 98, 08.05.1920.

Такая модель полностью соответствовала марксистско-ленинской концепции государства как организации насилия для подавления не правящих классов<sup>1</sup>. В ходе разработки первого советского уголовного кодекса Ленин давал указания наркому юстиции Д.А. Курскому как можно шире формулировать статьи о понятии преступления, которые будут конкретизироваться на практике исходя из чувства революционной совести и революционной справедливости. С меньшей настойчивостью руководитель Советского государства требовал расширения применения расстрела в новых кодексах<sup>2</sup>.

Идеологической основой правотворчества становится марксистско-ленинская идеология. Однопартийность к 1919 г. становится обязательным условием формирования кадрового состава всех государственных органов власти и управления, как высших, так и местных. Партия была поставлена во главе Советской власти. Декларации о разграничении работы партийных и советских органов не совпадали с реальными действиями. Так, в 1923 г. происходит слияние Рабоче-крестьянской инспекции (далее РКИ) и Центральной контрольной комиссии партии. Такое решение было принято на Двенадцатом съезде РКП (б) с целью создания на примере реорганизованного РКИ образцового аппарата, базирующегося на научной основе, имеющего безукоризненную структуру, способного постановить на высокий уровень дело совершенствования госаппарата<sup>3</sup>.

Карьерный рост советского чиновника любого уровня напрямую связывался с членством в партии. Членство в партии давало стабильный оклад и привилегии, к примеру освобождало от жилищного уплотнения, досмотров квартиры для экспроприации продовольствия и иного имущества и др.<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. XXVII. – С.239,240.

<sup>2</sup> Курицын В.М. Проблемы демократии и законности в первые годы нэпа // Вопросы истории. 1972. № 4. – С.56.

<sup>3</sup> Двенадцатый съезд РКП(б). Стенографический отчет. Апрель 1923 г. – М., Политиздат, 1968. 903с. – С.698-701.

<sup>4</sup> Данилов А.А. Как боролись с привилегиями в первые годы советской власти // Линия судьбы. Сборник статей, очерков, эссе. – М.: Собрание, 2007. – С.309-318.

Поэтому ряды РКП (б) увеличились с 23,6 тыс. человек в 1917 г. до 585 тыс. человек в начале 1921 г. Очевидно многократное увеличение рядов даже после масштабной чистки 1921 г., когда из партии было исключено более 24 % ее членов.

Партийная бюрократия была разделена на 17 разрядов с соответствующей тарифной сеткой оплаты труда. Одновременно с увеличением численности и бюрократизацией партии уходили в прошлое традиции равноправия и коллегиальности в ее управлении. Во главе партии стал Центральный комитет и Политбюро. Их решения были безусловно обязательны для всех членов партии. При этом многие решения имели секретный характер и адресно доводились до отдельных лиц.

Для контроля за кадровым составом партии и советских органов власти и управления производились регулярные чистки рядов. Декреты, как и другие мероприятия исходили и согласовывались с партийными органами<sup>1</sup>. По свидетельству советских деятелей и СНК, и СРКО к 1921 г. стали «только печатью» для решений, принятых внутри партии.

Под «диктатурой пролетариата», ставшей один из основных принципов конструкции советской власти, подразумевался теперь партийный аппарат как управляющий класс, сформированный из числа рабочих и крестьян, прошедших тщательную проверку на лояльность режиму, не склонных к оппозиции, «фракционерству», демократии, спорам и дискуссиям.

Репрессивные инструменты, используемые до Гражданской войны в отношении внешних врагов партии и советской власти, теперь активно применялись для чистки рядов и формирования собственного корпуса чиновников. Для этого в апреле 1919 г. создается система органов государственного контроля за деятельностью всех органов советской власти во главе с Наркоматом государственного контроля, руководителем которого

---

<sup>1</sup> Известия ЦК КПСС. 1989. № 4. – С.148.

стал И.В. Сталин, получивший первый самостоятельный пост в системе государственного управления РСФСР<sup>1</sup>.

Одной из функций органов государственного контроля становится обеспечение быстрого, неуклонного и целесообразного осуществления декретов и постановлений центральной власти во всех областях хозяйства. Органы госконтроля обязывались привлекать к суду должностных лиц за их упущения и преступления. Кроме того, в число их обязанностей входило внесение на рассмотрение центральной власти конкретных предложений, выработанных на основании наблюдений и обследований, о сокращении и упрощении властного аппарата, а также о преобразовании всей системы управления во всех областях государственной жизни.

В этой связи важно указать на то, что именно ключевой принцип формирования партии – принцип демократического централизма, выразившийся в четырех постулатах: выборность всех органов партии; периодический отчет партийных органов перед партийными организациями; строгая партийная дисциплина с подчинением меньшинства большинству; обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих и всех членов партии, становится и ключевым принципом организации правотворчества в Советском государстве. Он был сформулирован В.И. Лениным и апробирован в практике советского государственного строительства в годы Гражданской войны и впоследствии станет одной из основ конституционного строя (ст.3 Конституция СССР 1977 г.<sup>2</sup>).

Подмена правового регулирования административным порядком принятия решений, реализуемых карательными методами, обеспечила сохранение Советской Республики. Однако приводило к появлению все новых и новых чрезвычайных органов с исключительными полномочиями, стоящих над законом. Несмотря на то, что большая часть декретов и постановлений

---

<sup>1</sup> Декрет ВЦИК от 12.04.1919 «О государственном контроле» // Известия ВЦИК. № 79. 12.04.1919.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст.617.

принятых в период Гражданской войны носила временный характер и была отменена к концу 20-х годов она повлияла на «матрицу» советского правотворчества.

Юридические нормы, закрепившие уравнильное распределение, принудительность труда, национализацию промышленности, банков и другого имущества, планомерную организацию общества, централизацию власти и управления, тотальный государственный контроль за всеми областями жизни, сращивание партийного и бюрократического аппарата, ограничение роли и инициативы местных и представительных органов власти, использование демократических институтов для охраны государства стали юридическими основами Советского государства.

Так, главным принципом проводимой в начале 1920-х годов кодификации советского права стал безусловный приоритет интересов государства. Он выражался в возможности государства отменять любой частноправовой договор, нарушающий государственный интерес<sup>1</sup>, никакое взыскание не могло быть обращено на основной капитал государственного предприятия, вводилась уголовная ответственность управляющих государственным предприятием за бесхозяйственное ведение его дел и др. В.И. Ленин в письмах в Д.И. Курскому настаивал на введении полный гарантий права государства не только на ревизию и контроль всех предприятий, но и одностороннее расторжение любых обязательств<sup>2</sup>.

Необязательность исполнения установленных юридических норм формировало в сознании должностных лиц убеждения о применении арестов, репрессий без суда и следствия как норме, в том числе о превентивном использовании этих мер. В той же мере укоренялись представления об эффективности командной системы организации власти, в том числе и

---

<sup>1</sup> Постановление ВЦИК от 11.11.1922 «О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с «Гражданским кодексом Р.С.Ф.С.Р.») ст.30 // Известия ВЦИК. № 256. 12.11.1922.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. собрание сочинений. Т.54. – С.169.

правотворчества, что в дальнейшем привело к ее широкому внедрению не только в военное, но и в мирное время.

Для подтверждения вышесказанного приведем тезисы В.И. Ленина о законности, имеющие важное значение, так как анализ его трудов и действующего законодательства показывает, что ленинские положения становились нормами закона не только при жизни, но и после его смерти.

Так, в набросках к тезисам постановления о точном соблюдении законов, одобренных ЦК в качестве основы для декрета, он писал, что «экстренные меры войны с контрреволюцией не должны ограничиваться законами» для советских учреждений и должностных лиц, заявивших о необходимости выхода ими за пределы законности. Такое заявление они должны были отправлять в СНК, а его копии местным и заинтересованным властям. Закон в данных случаях заменялся протоколом, составляемым должностными лицами или учреждениями в случае возникновения конфликтов между ними или гражданами<sup>1</sup>.

Чрезвычайные органы как правило не упразднялись полностью, а преобразовывались. В феврале 1922 г. ВЧК преобразована в Государственное политическое управление (далее ГПУ), что формально означало переход от чрезвычайных методов к установлению законности. Однако фактически орган, задуманный как временный и чрезвычайный, приобрел статус государственного института и сохранил исключительную компетенцию.

СРКО, преобразованный в 1920 г. в Совет труда и обороны (далее СТО) на правах комиссии Совнаркома, сохранился и в СССР. Функции СТО определялись неопределенно как «согласование и усиление деятельности ведомств в области обеспечения обороны страны и хозяйственного строительства». В рамках их выполнения СТО издавал постановления, распоряжения, инструкции и все другие необходимые меры. Для всех ведомств и учреждений центральных и местных постановления СТО были обязательны. ВЦИК мог отменять или приостанавливать эти постановления по

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собрание сочинений. Т.37. С.129,130.



своему усмотрению или по протесту наркоматов<sup>1</sup>. До конца 30-х годов СТО принял несколько тысяч общегосударственных постановлений в разных областях хозяйственной жизни.

Средствами борьбы с политическими оппонентами власти в 20-е годы становятся органы юстиции прежде всего Наркомюст. В письме Д.И. Курскому «О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики» Ленин в феврале 1922 г. писал о боевой роли этого органа в деле борьбы с политическими врагами Советской власти. Качество работы судей, которые должны были действовать в революционно-целесообразном порядке, он предлагал оценивать по количеству проведенных судьями образцовых процессов и приговоров, в том числе расстрельных, за бюрократизм, волокиту и злоупотребление нэпом.

Ленин требовал от Наркомюста разработки новых подходов к правотворчеству, состоящих в отказе от всего частного и закреплении публично-правового характера общественных отношений, расширении государственного вмешательства во всех сферах, возможности широкого применения уголовной и административной репрессии, приоритете революционного сознания над законом<sup>2</sup>.

Дело кодификации было поставлено под полный контроль Политбюро РКП (б). Кодификационная комиссия как правило включала троих-четверых человек, задачей которых было не подражание буржуазной юриспруденции, а понимание дела в духе полного обеспечения интересов пролетарского государства и революционной законности. Последняя выступала средством укрепления диктатуры пролетариата, защиты интересы рабочих и трудящихся крестьян и борьбы с их классовыми врагами<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление VIII Всероссийского Съезда Советов от 23.12.1920 «О Совете Труда и Оборона» // СУ РСФСР. 1921. № 1. ст.2.

<sup>2</sup> Ленин В. И. Полн. собрание сочинений. Т. 44. – С.396-400.

<sup>3</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 25.06.1932 «О революционной законности» // Известия ЦИК СССР. № 176. 27.06.1932.

В целом руководству Советского государства не удалось в годы Гражданской войны разработать новый механизм правотворчества отличный от опыта царского правительства. Оба механизма объединяет действие на основе принципа объединения, а не разграничения властей; игнорирование принципа законности и отсутствие разграничения между законом и административным распоряжением (указом); бюрократизация и централизация институтов правотворчества; ограничение правотворческих компетенций представительных органов власти; упрощенный порядок наделения государственных органов власти и управления исключительными полномочиями по изданию различных актов и распоряжений, которым придавалось общегосударственное правовое значение.

На сходство советского и царского государственного аппарата впервые указал сам В. И. Ленин, критично его оценивающий. Он отметил такие недостатки советского управления как бюрократизм и полное совпадение со старыми институтами немного «подмазанными советским миром». Ленин указывал на необходимость проведения гигантской работы до доведения его хотя бы до среднего уровня любого цивилизованного западноевропейского государства<sup>1</sup>. Он предупреждал и о том, что победившие коммунисты стоят перед угрозой быть подчиненными культуре побежденных<sup>2</sup>.

Качество советского правотворчества ухудшал сознательный отказ от общепринятых правовых институтов, процедур, инструментов, юридико-технических приемов. К делу правотворчества привлекались лица, не только не имевшие юридического образования, но и не обладавшие достаточным общекультурным уровнем, грамотностью. Бертран Рассел после поездки в Москву представил правящую партийную элиту в виде трех групп: старых фанатичных революционеров, искренне верящих в идеи коммунизма и занимавших в первые годы советской власти высокие посты; партийные карьеристы, ставшие большевиками по причине их победы в политической

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полн. собрание сочинений. Т.45. – С.364.

<sup>2</sup> Там же. – С.95,96.

борьбе, и, наконец, примкнувшие к советскому правительству как стабильной силе, которая смогла удержать власть, но разделявшие ее идеологию<sup>1</sup>.

Следует отметить, что и круг лиц, на которых распространялись результаты правотворческой деятельности государственных органов был существенно ограничен советскими законами. Категория «лишенцев» появилась после принятия Конституции 1918 г. В ст.65 определены категории лиц, лишенных избирательных прав. В количественном выражении – это порядка 5 млн человек.

По декрету от 15 декабря 1921 г. были лишены прав гражданства лица, покинувшие Советскую Россию после 7 ноября 1917 г. без разрешения советской власти. Им устанавливался срок до 1 июня 1922г. на подтверждение гражданства в советских консульствах, не выполнившие этого требования, лишались гражданства<sup>2</sup>. В итоге по данным Лиги Наций свыше 1 мил 160 тыс. русских стали апатридами и беженцами. Вплоть до принятия Конституции СССР 1977 г. советские граждане не имели личных прав, в том числе и права на жизнь.

Таким образом, можно выделить следующие негативные последствия внедрения чрезвычайности в правотворческий процесс:

- подмена принципа законности принципом целесообразности, что препятствовало обеспечению законных прав и интересов граждан и организаций. Юридические нормы гарантировали только охрану интересов Советского государства. Права граждан стали отчуждаемыми, включая право на жизнь. Все это существенно снижалось авторитет не только права, но и власти в глазах населения и рассматривалось им как инструмент принуждения со стороны государства;

- правотворческая компетенция принадлежала неопределенному кругу субъектов, главным требованиям к которым была безусловная поддержка и

---

<sup>1</sup> Рассел Б. Практика и теория большевизма. – М.: Наука, 1991. 128с. – С.12,13.

<sup>2</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 15.12.1921 «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» // Известия ВЦИК. № 286, 20.12.1921.

абсолютное подчинение всем решениям руководства партии и правительства. Отсутствие необходимой юридической квалификации законодателей и отказ от основных достижений западноевропейской и отечественной юридической науки затормозили на несколько десятилетий развитие правотворческой техники в России;

- сращивание правотворческой и контрольно-надзорной деятельности, что не позволяло разграничить по юридической силе правовые нормы и приказ, исходящий от исполнительно-распорядительных органов. Такой подход к правотворчеству препятствовал складыванию иерархии источников советского права;

- юриспруденция была поставлена на службу идеологии, закрепляя модель охранительного пролетарского государства. Юридические нормы не имели самостоятельной ценности. С их помощью оформляли базовые установки марксистско-ленинской идеологии, политические лозунги, а также тезисы партийных вождей;

- отсутствие стабильности правотворческой деятельности, ее временный, текущий и упрощенный характер, обусловленность социально-экономическими и политическими преобразованиями, проводимыми советской властью.

### **Глава 3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ В 1920-1930 ГГ.**

#### **3.1 Осуществление советского правотворчества в условиях социально-экономического и политического кризиса 1920-1930-х годов**

Механизм правотворчества, сложившийся в годы Гражданской войны, в целом сохраняется и в 20-30-е годы XX века, отличались только методы и средства его осуществления. Первоначально любые инициативы в области государственного строительства принимались на партийных форумах. Так, переход к НЭП сначала обсуждался на Политбюро, дорабатывался специально созданной Политбюро комиссией, затем обсуждался на Пленуме ЦК РКП(б) и после этого был представлен X Съезду РКП(б).

После утверждения резолюции о замене продрозвёрстки продналогом съездом ЦК поручалось внести ее во ВЦИК. При этом на Съезде РКП(б) отмечалось, что принятие декретов не входит в полномочия партийного съезда. Своей целью коммунисты считали определение основных направлений государственного развития<sup>1</sup>, что противоречило Конституции 1918 г. ст.49, устанавливавшей, что все вопросы общегосударственного значения относятся к ведению Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК, в том числе общее руководство всей внешней и внутренней политикой.

Главный законодательный орган РСФСР ВЦИК не имел плана законодательной работы даже на 3–4 месяца. Законодательные перспективы не обсуждались и не прорабатывались во ВЦИК до момента проведения партийных съездов. Ни ВЦИК, ни Всероссийский Съезд Советов реальными законодательными полномочиями не обладали. Так, на III сессии ВЦИК VIII созыва, проходившей в конце мая 1921 г. был рассмотрен один законопроект о революционных трибуналах. По остальным принятым СНК постановлениям докладчики только проинформировали ВЦИК.

---

<sup>1</sup> Десятый съезд Российской коммунистической партии. – М.: 1921. – С.238.

Деятельность высших советских законодательных органов ограничивалась юридическим оформлением принятых на съездах партии решений, сближением деятельности центральных органов советской власти с местными. Во ВЦИК входили избранные представители с мест, и установление тем самым связи с трудящимися для правильного понимания ими советских законов и уважительного к ним отношения<sup>1</sup>.

Процедура рассмотрения законов во ВЦИК не была регламентирована. Однако стенографические отчеты о его деятельности позволяют реконструировать основные стадии прохождения проекта закона во ВЦИК. К примеру, обсуждение закона о замене продразверстки продналогом проходило во ВЦИК 20 марта 1921г. Накануне 15 марта 1921г. исполняя решения X съезда РКП (б) Президиум ВЦИК принял соответствующее постановление<sup>2</sup>, сформировал комиссию и дал ей распоряжение подготовить проект декрета, взяв за основу резолюцию партийного съезда.

На Пленуме ЦК РКП(б) 16 марта состав комиссии был одобрен, в нее вошли как представители центральных советских органов, так и члены ЦК РКП(б). Разработанный комиссией проект декрета только в одном из пунктов отличался от резолюции партийного съезда. Он был принят за основу на II сессии ВЦИК и после редактирования Президиумом ВЦИК приобрел силу закона 21 марта 1921г<sup>3</sup>.

Авторитарность правотворческого процесса выражалась в том, что как в ходе подготовки, так и в обсуждении проекта право голоса имел узкий круг партийных лидеров. При жизни В. И. Ленина его позиция принималась как руководящая, даже в случае, когда большинство членов ЦК РКП(б) и съезда партии ее не разделяли. Так, до смерти В. И. Ленина СНК обладал законодательными полномочиями несмотря на критику многих членов

---

<sup>1</sup> I-IV сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета VIII созыва. Стенографический отчет. – М., 1922. – С.16,17.

<sup>2</sup> Декреты Советской власти. Т.13. – М., 1989. – С.204.

<sup>3</sup> Декрет ВЦИК от 21.03.1921 «О замене продовольственной и сырьевой разверстки натуральным налогом» // СУ РСФСР, 1921, № 26, ст.147.

партии<sup>1</sup>. Решения принимались на Политбюро и юридически закреплялись декретами, а затем на партийных конференциях и советских съездах разъяснялись депутатам для правильного их исполнения.

Сначала дискуссии методом исключения политических оппонентов из числа членов представительных органов власти и прямого запрета прений по законопроекту ограничивались во ВЦИК. Затем к концу 20-х годов для обеспечения единства партии воспрещались все внутривнутрипартийные оппозиции, течения и разногласия.

В частности, в резолюции X съезда РКП (б) «О единстве в партии» запрещалась всякая фракционность в РКП(б). Партия объявлялась правительственной и закреплялась как авангард пролетариата, принимающий ключевые политические решения. Любые попытки разделения партии расценивались как контрреволюционные выступления. Всякому члену партии, выступавшему с критикой, предписывалось учитывать положение партии среди вражеского окружения. Данные установки на строгую внутривнутрипартийную дисциплину сопровождалась чисткой рядов партии от «примазавшихся» к ней в годы Гражданской войны. Участие во фракционных выступлениях влекло исключение из рядов партии<sup>2</sup>.

В условиях новой экономической политики значение права, которое рассматривалось в качестве одного из инструментов буржуазного государства, возрастает. Использование капиталистического рынка для восстановления советской экономики требовало закрепления определенных юридических гарантий (законов рынка) для предпринимателей в виде легализации частной собственности, поддержки частной предпринимательской инициативы, свободного найма рабочей силы, частнопроводных договоров, устойчивости и возможности выбора форм землепользования, свободной торговли и др.

---

<sup>1</sup> XI съезд РКП(б). Стенографический отчет. – М., 1961. – С.87, 88.

<sup>2</sup> О единстве в партии. Резолюция X съезда РКП (б) // Партия и Коминтерн. О «старой» и «новой» оппозиции: Сб. резолюций и постановлений. – М., – Л.: Госиздат, 1926.

Вместе с тем возникла необходимость установить законодательные пределы использования институтов государственного капитализма для предотвращения угрозы свержения советской власти. Поэтому укрепление законности в пролетарском государстве означало проведение масштабных кодификационных работ и принятие советских кодексов, нацеленных на охрану интересов государства в условиях НЭП, то есть некоторого отступления от основ социализма.

Первые годы НЭП стали временем самой плодотворной законодательной деятельности в довоенной истории законодательства СССР. В 1922-1923 гг. были приняты семь кодексов, которые вплоть до конца 1950-х годов определяли порядок регулирования уголовных, гражданских, трудовых, земельных, уголовно-процессуальных и гражданско-процессуальных отношений, а лесных до конца 1970-х годов.

Кодификация не только оживила законодательную деятельность ВЦИК, но и расширила круг участников правотворчества прежде всего за счет привлечения профессиональных сообществ, различных советских учреждений. ВЦИК от инструктирования масс по правовым вопросам переходит к законопроектной работе. Об этом свидетельствует подготовительная работа 7 комиссий, готовивших материалы к пленумам III сессии ВЦИК IX созыва. Вопросы кодификации обсуждались на Всероссийских Съездах работников юстиции, Всероссийском Земельном съезде, проходившем в Москве 1–9 декабря 1921 г.<sup>1</sup>, в печати.

Вместе с тем, считаем спорным утверждение О.Д. Максимовой о том, что общественность в годы Первой кодификации советского права обладала законодательной инициативой<sup>2</sup>. Общественность участвовала в обсуждении кодексов, высказывала свои предложения (зачастую противоречивые) по их разработке, структуре и содержанию, но окончательные решения

---

<sup>1</sup> Всероссийский земельный съезд (1921; Москва). Итоги работ Всероссийского земельного съезда в гор. Москве, 1–9 декабря 1921 г. / Тул. губ. земел. отд. – Тула: [1-я тип. Тулгубсовнархоза], 1921. 31 с. – С.9,10.

<sup>2</sup> Максимова О.Д. Указ. соч. – С.175.



принимались на партийных съездах и конференциях, дававших конкретные поручения советским представительным и исполнительным органам власти по разработке проектов законов на основе тех положений, которые были сформулированы в партийных резолюциях.

Разработка проектов кодексов проходила в наркоматах или специальных комиссиях. В отличие от периода Гражданской войны проекты отправлялись на согласование в различные ведомства. К примеру, проект Кодекса законов о труде, разработанный специальной межведомственной комиссией Наркомюста, ВСНХ, Народного комиссариата труда, был отправлен на предварительное согласование в подразделения ВЦИК, отдельных профессиональных союзов. После получения экспертных заключений в проект были внесены поправки и только затем проект был внесен на утверждение СНК. В СНК над проектом работала специальная комиссия, предложившая ряд изменений в проект с учетом интересов работодателей<sup>1</sup>.

Вместе с тем переход к НЭП не привел к устранению чрезвычайности в организации советского правотворчества. По-прежнему широкими законодательными полномочиями обладал СНК, которому согласно Конституции 1918г. отводилось место исполнительного органа ВЦИК. Основная законодательная работа осуществлялась не во ВЦИК, а в наркоматах. При этом СНК находился под полным контролем Политбюро, решения которого становились обязательными для одного из высших органов советской власти.

Недостатки такой системы организации законотворчества неоднократно становились предметом для партийной дискуссии<sup>2</sup>. Однако В. И. Ленин, ставший за годы Гражданской войны фактическим руководителем государства, был непреклонен и пресекал любые попытки развития парламентаризма в Советском государстве<sup>3</sup>. Поэтому проблема разграничения

---

<sup>1</sup> Развитие кодификации советского законодательства. Отв. ред. С.Н. Братусь. – М., 1968.

<sup>2</sup> XI съезд РКП(б). Стенографический отчет. – М., 1961. – С.87,88.

<sup>3</sup> Там же. – С.141,144.

законодательных полномочий СНК и ВЦИК так и не получила разрешения при жизни Ленина.

Руководящая роль Политбюро и высших партийных органов становится нормой советского законотворчества. В период Гражданской войны партийная дисциплина обеспечивала четко исполнение принятых решений, которые впоследствии становились законами. В период НЭП концентрация власти, в том числе и в сфере законотворчества в Политбюро вызывала критику со стороны старых большевиков. Однако чистки рядов и постоянная борьба с оппозицией только укрепила позиции партии.

Помимо партийных органов и другие органы власти, созданные как чрезвычайные в условиях войны, участвовали в законотворчестве. Так, проекты Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. и Уголовного кодекса РСФСР 1922 г. рассматривались и редактировались Малым Совнаркомом. В период занятия должности председателя Малого СНК А.Г. Гойхбарг был назначен руководителем комиссии по разработке проекта Гражданского кодекса.

Проявлением чрезвычайности в работе законотворческих органов следует признать и сроки разработки кодексов и других законов. Необходимая оперативность в годы Гражданской войны становится требованием к законодателям и в период НЭП и в последующие годы. При передаче проектов кодексов на рассмотрение в организации устанавливались точные даты для внесения в них замечания. В этом отношении вызывает интерес найденный О.Д. Максимовой протокол СНК от 24 октября 1922 г. В нем от имени сессии ВЦИК все наркоматы, университеты, юридические общества, советские народные суды, биржевые комитеты и др. обязывались до 1 января 1924 г. дать свои замечания, соображения и предложения об изменениях в принятый и утвержденный Гражданский кодекс<sup>1</sup>.

На доработку проекта Кодекса законов о труде 1922 г., созданная для этого комиссия ВЦИК в составе 72 человек затратила всего 7 часов в двух заседаниях 24 и 25 октября 1922 г. Комиссия утвердила 48 поправок в кодекс.

---

<sup>1</sup> Максимова О.Д. Указ. соч. – С.181.

В ходе ее работы возникло 4 разногласия и за разрешением этих разногласий комиссия обращается в Политбюро. В итоге окончательные формулировки спорных статей были сделаны комиссией Политбюро<sup>1</sup>.

Проект Гражданского кодекса РСФСР 1922г., вызвавший при обсуждении резкую критику со стороны П. И. Стучки, Ю. Ларина, адресованную разработчику проекта А. Г. Гойхбаргу, обсуждался в комиссии ВЦИК 5 часов. За это время поправки были внесены в 58 статей. При этом текст кодекса редактировался до последних дней его принятия<sup>2</sup>.

Однако в большей степени элементы чрезвычайности сохраняются при создании советского уголовного права. В письме Д.И. Курского Ленин наставил на том, чтобы статьи уголовного кодекса не исключали террор, а напротив его узаконивали принципиально, ясно и без прикрас<sup>3</sup>. Для этого в УК РСФСР 1922г. вводился широкий перечень контрреволюционных преступлений, границы которого с учетом материального (классового) подхода к определению преступления и размытостью формулировок оказывались неопределенными. Всякое деяния, угрожающее основам советского строя могло быть названо не только преступным, но и контрреволюционным, что влекло высшую мера наказания (расстрел).

В деле расширения уголовной репрессии и использования уголовного законодательства как средства борьбы с политическими оппонентами советские руководители стали последователями царского правительства. Как известно, только глава о государственных преступлениях Уголовного уложения 1903г. без промедления вступила в силу. Однако если царское правительство ограничивало уголовную репрессию формально юридическими рамками, то советские руководители допустили ее расширенное применение не только на основании закона (ст.10 принцип аналогии), но возможностью

---

<sup>1</sup> Максимова О. Д. Указ. соч. – С.185,186.

<sup>2</sup> Там же. – С.194,195.

<sup>3</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.45. – С.190.

использования уголовных наказаний на основании социалистического правосознания (ст.9)<sup>1</sup>.

Кроме того, в первом советском уголовном кодексе нарушен принцип соразмерности при назначении наказания. Все преступления согласно ст. 27 разделены на две категории: против рабоче-крестьянской власти и установленного ею правопорядка и остальные преступления. Высшим пределом по первой категории преступлений был расстрел. По остальным преступлениям, что следует из анализа Особенной части, максимальное наказание в основном назначалось в виде 5 лет лишения свободы.

Обращает на себя внимание ст. 143, в которой допускалось совершение убийства человека из сострадания. Тем самым, проявляя принципиальность к своим политическим оппонентам советская власть довольно лояльно относилась к общеуголовным преступникам, что приводило к росту преступности прежде всего хулиганства. Мягкость наказаний как недостаток советского уголовного законодательства даже становился предметом рассмотрения на IV Съезде Советов СССР<sup>2</sup>.

Таким образом, в период НЭП сохраняются и в некоторых случаях закрепляются свойства чрезвычайности при осуществлении правотворчества. Данные свойства сложились в годы Гражданской войны и получили закрепление в законодательстве и юридической практике в период первой кодификации советского права, а затем стали вплоть до конца 50-х годов считаться нормой советского правотворчества. Речь идет о жестко устанавливаемых коротких сроках правотворчества. Такие сроки были обусловлены теми «непосильными» темпами развития экономики<sup>3</sup>, которые задавались партийными директивами. Законы принимались в авральном режиме их обсуждение сводилось к минимуму. Правила юридической техники

---

<sup>1</sup> Постановление ВЦИК от 01.06.1922 (ред. от 25.08.1924) «О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с «Уголовным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») // «СУ РСФСР», 1922, № 15, ст.153.

<sup>2</sup> Четвертый съезд Советов СССР. Стенографический отчет. – М., 1927. – С.173.

<sup>3</sup> Голанд Ю.М. Кризисы, разрушившие нэп. – М.: Международный НИИ проблем управления, 1991. – С.22.

расценивались как проявление буржуазности в праве и поэтому игнорировались. Вследствие этого страдало качество кодексов, что прежде всего затрудняло их реализацию на практике.

Проблема качества законов усугублялась еще и тем, что при отсутствии общепризнанных подходов к определению права доктринальным основанием кодекса становились воззрения его разработчиков. Так, теоретические взгляды А. Г. Гойхбарга о классовой природе и хозяйственном назначении гражданского права легли в основу ГК РСФСР 1922г. Теоретической основой понятия преступления в УК РСФСР 1922г. стали воззрения П. И. Стучки о праве как порядке общественных отношений, устанавливаемых государством диктатуры пролетариата.

Субъектами правотворчества помимо конституционных органов власти выступали ЦК РКП(б), Политбюро, Президиум ВЦИК, а также СНК и его структурные подразделения. Так, на СТО возлагалось проведение работ по систематизации и кодификации законодательства Союза ССР, опубликование в установленном порядке законов и постановлений правительства Союза ССР<sup>1</sup>. Тем самым созданный в период гражданской войны орган управления не только приобретает в мирное время конституционный статус, но и становится субъектом правотворчества, издавая постановления по вопросам, входящим в его компетенцию.

Более того, все проекты, посвященные общим вопросам политической и экономической жизни, вносящие существенные изменения в практику государственных органов перед тем, как направляться во ВЦИК, обязательно поступали на рассмотрение в СНК и только после этого направлялись на утверждение ВЦИК и его Президиума<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление СНК СССР от 23.08.1926 (ред. от 27.08.1928) «Положение об Управлении Делами Совета Народных Комиссаров Союза ССР и Совета Труда и Оборона» // СЗ СССР. 1926. № 59. ст. 444.

<sup>2</sup> Наказ о разграничении деятельности СНК, СТО и Малого СНК от 24.01.1922 // СУ 1922. № 12, ст. 117.

Следует отметить, что и после окончания Гражданской войны партийные и советские органы сохранили право принятия оперативных решений, нарушающих законодательные нормы. Так, в период свертывания НЭП Политбюро приняло решение о повышении показателей, конкретных заданий и контрольных цифр, нормативно утвержденных в пятилетнем плане, и данное решение было закреплено директивой ВКП(б)<sup>1</sup>. Целесообразность и текущий момент были поставлены над законом. Советский бюрократический аппарат, достигший к середине 20-годов более миллиона человек был подчинен партийной организации, составлявшей 20–30 тысяч человек.

Конституционные правотворческие механизмы стали еще более тормозить темпы законотворчества после образования СССР. Закрепление двухуровневого (общесоюзного и республиканского) государственного аппарата требовало согласования проектов законов не только в организациях и ведомствах РСФСР, но и союзных республик. Так, на II сессии ВЦИК весной 1926г. председатель СНК СССР А. И. Рыков объяснил не предоставление законопроекта о бюджетных правах союзных республик длительностью процедуры его обсуждения во всех республиках<sup>2</sup>.

Образование СССР кардинально не изменило основные направления развития советского государства, а именно укрепление оборота страны, ее армии, развитие крупной промышленной индустрии, транспорта. Такие серьезные задачи требовали значительных средств, которых в бюджете не было. Решение данных проблем требовало централизации и усиления единства союзного государства. Поэтому при окончательном редактировании текста первой общесоюзной конституции в ЦК РКП (б) вместе с широкой самостоятельностью союзных республик закреплялись ключевые позиции общесоюзных органов по вопросам законотворчества, распределения бюджета, государственного контроля за деятельностью органов власти и

---

<sup>1</sup> Как ломали НЭП. Стенограммы Пленумов ЦК ВКП(б). 1928–1929. – М., 2000. – С.5.

<sup>2</sup> Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР. III созыв, II сессия. Бюллетень № 1. – С.12.

управления, ограничивающих суверенитет союзных республик и обеспечивающих их подчинение органам Союза ССР.

Централизация законодательства и обеспечение в нем приоритета общесоюзных органов власти во многом обеспечивалось в Конституции СССР 1924г.<sup>1</sup> закреплением широких законодательных полномочий Президиума ЦИК СССР. Следует напомнить, что расширение компетенции этого органа, в том числе и в области законодательства произошло в годы Гражданской войны. Именно в военное время орган власти, наделенный по Конституции РСФСР 1918 г. исключительно организационными полномочиями, стал выполнять функции законодательства.

В 1921-22 гг. Президиум ВЦИК РСФСР был активным участником кодификации, а в тексте общесоюзной конституции несмотря на возражения представителей союзных республик данная практика получила законодательное оформление. Полномочиям Президиума ЦИК СССР посвящена пятая глава Конституции СССР 1924 г., в ст. 29 которой сказано, что в перерывах между сессиями ЦИК СССР он является высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органов власти СССР. Тем самым орган, предназначенный для принятия оперативных решений и осуществления распорядительной деятельности, становится основным субъектом законодательства.

В сферу законодательских полномочий Президиума ЦИК СССР входило по ст. 33 принятие декретов, постановлений и распоряжений, рассмотрение и утверждение проектов декретов и постановлений, вносимых не только СНК СССР и общесоюзными ведомствами, но и всеми органами власти и управления союзных республик. Фактически Президиум ЦИК СССР становился одним из субъектов, определявшим законодательную политику СССР и оказывавшим существенное влияние на ход законодательной деятельности. Любые дискуссии о содержании законодательства и связанные

---

<sup>1</sup> Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 150. 07.07.1923.

с ними проекты и предложения союзных республик в конечном счете поступали в высшие органы власти СССР для принятия окончательного решения. Более того, согласно ст.31,32 Президиум ЦИК СССР имел право приостанавливать отменять любые постановления СНК СССР, общесоюзных наркоматов, ЦИК и СНК союзных республик, а также приостанавливать постановления Съездов союзных республик с последующим внесением их на рассмотрение и утверждения ЦИК СССР.

Наделение по сути высшего распорядительного органа, не имевшего возможности осуществлять систематическую законодательную работу, широкими законодательными правами означало продолжение курса на частую смену закона в связи с изменяющимися социально-экономическими условиями и проводимой государством политикой. Тем самым модель правотворчества, характерная для чрезвычайных условий, становится обычным порядком принятия законов в СССР.

В ходе рекодификации советского права, связанной с образованием СССР и приведением к единообразию законодательства всех союзных республик был сделан следующий шаг на пути к укреплению приоритета общесоюзных органов и обеспечению централизации сферы законотворчества. Согласно п. н) и п) ст. 1 Конституции СССР 1924г. верховные органы власти СССР имели право принимать только основы законодательства в области землеустройства, гражданского, уголовного права, судостроительства и судопроизводства, а разработка законов становилась компетенцией органов власти союзных республик. Поэтому при разработке основ законодательства возникла дискуссия о суверенитете союзных республик при разработке собственного законодательства и расширении сферы общесоюзного законодательства. Поводом для этих дискуссий стало рассмотрение в ЦИК СССР осенью 1924г. Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, а также Основ судостроительства Союза ССР и союзных республик и Основ судопроизводства Союза ССР и союзных республик.



На данном этапе общесоюзным руководителям и лидерам союзным республик удалось достичь компромисс в этом вопросе. При сохранении общего курса на единство законодательной политики и унификацию законодательства союзные республики получили право самостоятельно осуществлять целый ряд законодательных полномочий. К примеру, определять рода и виды преступлений, за исключением государственных и воинских преступлений (в 1926г. государственные будут изменены на контрреволюционные и добавлены преступления против порядка управления, опасные для СССР) в республиканском уголовном законодательстве (ст. 3 Основных начал уголовного законодательства)<sup>1</sup>.

В период рекодификации (1923-1928 гг.) наблюдалось более тщательное обсуждение законопроектов в ЦИК СССР. Так, Общие начала землепользования и землеустройства Союза ССР и союзных республик<sup>2</sup> разрабатывались более четырех лет. К работе привлекались экономисты, специалисты по аграрным вопросам и земельному праву, крестьяне, работники советских учреждений и земельных управлений. Проект Общих начал неоднократно обсуждался на партийных и советских съездах.

Рассмотрение ЦИК СССР кодексов, законов, постановлений, декретов о коренных вопросах государственной жизни было обязательным (ст. 18, 19 Конституции СССР 1924 г.). Вместе с тем, многие законы, касавшиеся важных государственных вопросов, например налогообложения крестьян не обсуждались во ЦИК СССР, а только в его Президиуме. ЦИК СССР чаще всего выступал субъектом законодательной инициативы при разработке основ законодательства Союза ССР и союзных республик. При этом для разработки проектов основ создавалась специальная комиссия и подкомиссии по отраслям законодательства. Данные комиссии не создали ни одного законопроекта самостоятельно, так как они работали всего несколько месяцев.

---

<sup>1</sup> Основные начала уголовного законодательства Союза ССР и Союзных Республик (утв. Постановлением ЦИК СССР от 31.10.1924) // СЗ СССР. 1924. № 24, ст. 205.

<sup>2</sup> Общие начала землепользования и землеустройства (утв. Постановлением ЦИК СССР от 15.12.1928) // СЗ СССР. 1928. № 69, ст. 642.

ЦИК ССР заседал в сессионном порядке и сессии проходили не более десяти дней. Время созывов сессий определялось Президиумом, что позволяло ему принимать законы в перерывах между очередными сессиями ЦИК СССР. Так, между 1-й и 3-й сессиями в 1928 г. Президиум ЦИК СССР принял 55 актов, в том числе вносящих изменения в положение ЦИК СССР и других органов государственного управления, дополняющих порядок заключения и ратификации международных договоров СССР, устанавливающих государственных налоги, организацию кредитной системы, акционерных обществ, государственных промышленных трестов и др. ЦИК СССР списком утвердил данные акты, не имея возможности детально с ними ознакомиться<sup>1</sup>.

Самостоятельность принятия решений одним из высших органов советской власти исключалась, так как деятельность всего советского государственного аппарата подчинялась партийным директивам и установкам. Данная практика сложилась в годы Гражданской войны и НЭП, а в 30-е годы получила конституционное закрепление.

Специального аппарата для разработки законов ЦИК СССР и его Президиум не имели, в отличие от СНК СССР, при котором до 29.06.1926 г. постоянно работала Комиссия законодательных предположений<sup>2</sup>. В августе 1926 г. при СНК СССР создавалась редакционно-юридическое бюро во главе с редактором консультантом. Он не только редактировал тексты постановлений СНК, но и обеспечивал их согласованность с ранее принятыми актами<sup>3</sup>.

С октября 1930 г. при СНК СССР создавался правовой отдел для обеспечения должного единства законодательства Союза ССР и отдельных

---

<sup>1</sup> Постановление ЦИК СССР от 19.04.1928 «Об утверждении постановлений, принятых в период между 1-й и 3-й сессиями Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР 4-го созыва и подлежащих, на основании ст. 18 Основного закона (Конституции) Союза ССР, утверждению 3-й сессии Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР 4-го созыва» // СЗ СССР. 1928. № 24, ст. 213.

<sup>2</sup> Постановление СНК СССР от 29.06.1926 «Об образовании подготовительной комиссии при Совете Народных Комиссаров Союза ССР» // СЗ СССР. 1926. № 47, ст. 339.

<sup>3</sup> Постановление СНК СССР от 17.08.1926 «Положение о редакционно-юридическом бюро при Совете Народных Комиссаров Союза ССР» // СЗ СССР. 1926. № 58, ст. 429.

законов Конституции СССР, директивам и постановлениям ЦИК И СНК СССР. Функции которого состояли в том числе и в осуществлении кодификации действующего законодательства СССР. Для этого ему поручалось составлять совместно с заинтересованными ведомствами схемы и планы работ по пересмотру и объединению ранее принятых законов.

Редактор-консультант, возглавлявший этот отдел предварительно проверял и визировал все постановления СНК СССР, подлежащие опубликования. При этом на его усмотрение отводилось установление возможности корректировки дефектов постановления посредством редактирования. Только в случае, невозможности устранения недостатка постановления посредством редактур редактор-консультант был обязан в письменной форме обратить внимание на это главного управляющего делами СНК СССР<sup>1</sup>.

Фактически комиссия законодательных предположений, а затем правовой отдел выполняли функции наркомата юстиции, который не предусматривался конституцией на общесоюзном уровне.

Таким образом, постоянно действующий орган, занимающийся законотворчеством, действовал только при СНК СССР – исполнительном и распорядительном органе управления по Конституции СССР 1924г. Как представляется, наличие законодательного подразделения в составе СНК СССР сохранилось со времен Гражданской войны, когда этот орган постоянно выполнял нормотворческие функции, приняв больше правовых актов чем Съезд Советов и ВЦИК РСФСР вместе взятые.

Это приводило к тому, что Президиум ЦИК СССР принимал без изменений большинство представляемых СНК проектов законов. Членам Президиума рассылались проекты законов. Если замечаний от них не поступало или они были не существенными, то проект принимался. Вместе с тем отдельные проекты, как правило вызывавшие принципиальные вопросы и

---

<sup>1</sup> Постановление СНК СССР от 19.10.1930 № 560а «Об утверждении положения о правовом отделе при Совете народных комиссаров Союза ССР» // СЗ СССР. 1930. № 53, ст. 559.

даже споры, рассматривались на заседания Президиума. По итогам этого рассмотрения создавалась комиссия из числа членов Президиума, которой поручалась доработка проекта и его согласование с СНК СССР. В итоге разрабатывался совместный проект нормативного акта ЦИК СССР и СНК СССР. Примером такого акта служит Положение о гражданстве Союза ССР<sup>1</sup>. При рассмотрении отдельных отраслевых проектов на заседание Президиума приглашали представителей союзных республик и заинтересованных ведомств с правом совещательного голоса.

К концу 20-х годов ЦИК СССР лишь утверждал законопроекты. Непродолжительность сессий высшего законодательного органа не давала возможности обсуждать и вносить существенные изменения в рассматриваемые проекты. Поэтому его роль ограничивалась приданием разработанных советским правительством законопроектам юридической силы для обеспечения законотворческих процедур, закрепленных в конституции.

Централизация законотворчества и концентрация данных полномочий у СНК СССР, Политбюро и Президиума ЦИК СССР приводила к тому, что Съезды Советов ССР будучи высшим представительным законодательным органом лишались своего значения. Поэтому весной 1927г. в Президиуме ЦИК СССР был поставлен вопрос о двухгодичном сроке созыва съездов, что противоречило ст.11 Конституции СССР 1924г. И как видно из практики созывов съездов в конце 20-30-х годов – это решение было реализовано. В Конституции СССР 1936г<sup>2</sup>. Съезды всех уровней были исключены из системы государственной власти и управления.

Кроме того, централизация законотворчества и его чрезвычайный характер привела к ограничению законодательных прав союзных республик, предусмотренных в ст.1, 3 Конституции СССР 1924г. Подтверждением тому,

---

<sup>1</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 13.06.1930 «Положение о гражданстве Союза ССР» // СЗ СССР. 1930. № 34, ст. 367.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК". № 283, 06.12.1936.

служит приостановление кодификации на общесоюзном уровне. На уровне СССР были приняты основы уголовного, земельного права, судостроительства, уголовного судопроизводства, что позволило провести соответствующую кодификацию в союзных республиках. Однако общесоюзной кодификации гражданского права и процесса в рассматриваемый период проведено не будет. Это осложнило гражданско-правовое регулирование, так как в некоторых союзных республиках гражданских кодексов до образования СССР не было.

Унификация общесоюзного и республиканского законодательства достигалась в сфере законотворчества двумя способами. Во-первых, происходила детализация общесоюзного законодательства. Поскольку союзные республики согласно ст. 1, 19 Конституции СССР 1924г. были обязаны соблюдать все общесоюзные законы и их законодательство не могло противоречить общим началам, то детализация основных начал сокращала инициативу республик и соответственно ограничивала своеобразие республиканского законодательства.

Во-вторых, единообразие законодательства в СССР обеспечивалось разъяснениями и истолкованиями общесоюзного законодательства Пленумом Верховного суда СССР. Данные разъяснения выносились по особым требованиям Президиума ЦИК СССР и имели предварительный характер до их утверждения Президиумом ЦИК СССР. Заключение Пленума Верховного суда СССР становились основой для принятия общесоюзных законов, например закона ЦИК и СНК СССР 13 марта 1929г. о мероприятиях по усилению борьбы с транспортными преступлениями<sup>1</sup>.

Прокуратура Верховного Суда СССР вела надзор за конституционностью законодательной деятельностью союзных республик. Так, за период с апреля 1927г. по май 1929г. прокуратура изучили 31 638 актов,

---

<sup>1</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 13.03.1929 «О мероприятиях по усилению борьбы с транспортными преступлениями» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 75, 02.04.1929.

в том числе 7974 республиканских закона и возбудила по этому поводу 30 конституционных вопросов в Президиуме ЦИК СССР. В частности, были выявлены факты переиздания отдельными союзными республиками общесоюзных актов от имени правительств данных республик и внесения в них изменения по существу вопроса, факты противоречия республиканских актов общесоюзным законам, а также отступления от общеобязательных в общесоюзном масштабе норм, издание актов, относящихся к предметам ведения общесоюзных органов<sup>1</sup>.

После принятия Конституции СССР 1936г. союзные республики вообще лишались возможности принимать кодифицированные акты, а также законы в сфере гражданского, уголовного, земельного права.

Таким образом, отсутствие специального законодательного органа в СССР в 20-30-е годы привело к тому, что законотворческая деятельность осуществлялась в оперативном порядке, обеспечивая решение текущих задач, стоящих перед государством. Образование СССР и принятие Конституции СССР 1924г. сделало процесс законотворчества двухуровневым (общесоюзный и республиканский). Однако общая тенденция на централизацию законотворчества, установление приоритета партийных и государственных решений над законом, использование законов как инструмента для осуществления управленческих функций сохранялось по-прежнему.

Обеспечение приоритета общесоюзного законодательства над республиканским и детализация законодательства СССР достигалось последовательным расширением законотворческих полномочий СНК СССР как единственного союзного органа, не имевшего представительства союзных республик. Постановлением Президиума ВЦИК и Совнаркома вопрос оставленный открытым ст.67-й Конституции СССР 1924г., о праве голоса,

---

<sup>1</sup> От Съезда к Съезду (апрель 1927-май 1929г.). Материалы к отчету Правительства на V Съезда советов Союза ССР / СССР. – М., 1929. 202, С.179, 180.

каким пользовались в Совнаркоме РСФСР совещательный голос<sup>1</sup>. Это отличало его от Президиума ЦИК СССР, имевшего мощное представительство союзных республик.

Осуществление законотворчества государственными органами, не предназначенными для систематической законодательной работы (СНК СССР, Президиум ЦИК СССР, а затем Президиум Верховного Совета СССР), а выполняющими в основном исполнительные и распорядительные функции придавало процессу принятия законов срочный, оперативный, упрощенный, целесообразный, политический характер. Интересные данные по этому вопросу выявлены из архивов О. Д. Максимовой. Так, Кодекс законов о труде рассматривался на 20 заседаниях Комиссии законодательных предположений. Общие начала землепользования Комиссия проработала за 16 заседаний, а Консульский устав – за 5 заседаний<sup>2</sup>.

Комиссии при СНК СССР не только делали редакционную правку, но и осуществляли законотворческую работу. Законы приводились в систему исходя из принципов целесообразности и социалистической законности, а также правил юридической техники. При этом в сторону комиссий постоянно звучали упреки за медлительность ее работы.

Выполнение СНК СССР функций законотворчества (только за 1926г. им было подготовлено, рассмотрено и обсуждено свыше 300 законопроектов) подтверждает необходимость существования постоянно действующего профессионального законодательного органа в механизме государства. В 1927г. СНК СССР принимает решение о создании собрания действующих законов Союза ССР, заменяющим в систематизированном и перередактированном виде все изданные законы<sup>3</sup>. Ряд функций по оперативному управлению страной приходилось выполнять СТО СССР.

---

<sup>1</sup> Обзор деятельности Совета народных комиссаров и центральных представительных органов РСФСР за период с 6.07.23 по 1.01.24. – М.: 4-я тип. «Мосполиограф», 1924. 62с. – С.8.

<sup>2</sup> Максимова О.Д. Указ. соч. – С.368,369.

<sup>3</sup> Постановление СНК СССР от 19.07.1927 «О составлении собрания действующих законов Союза ССР» // СЗ СССР. 1927. № 51, ст.512.

Важно отметить и то, что отказ советского правительства от парламента по причине длительности связанных с ним законодательных процедур в действительности не упростил советского законотворчества. Проекты нормативных актов проходили по 14–16 инстанций и работа даже над подзаконными актами затягивалась на годы. Исполнительно-распорядительный статус Совнаркома препятствовал разработке планов законодательной деятельности, сроки подготовки актов срывались в связи с необходимостью выполнения текущей работы.

В итоге законодательный процесс оказывался сложным, непродуманным, волокитным, затянутым, неорганизованным. Как и в период Гражданской войны не был четко закреплён вопрос о субъектах законодательной инициативы. Поэтому данным правом пользовались все ведомства без исключения, заваливая проектами СНК СССР. Законодательные полномочия ЦИК СССР, его Президиума не были четко разграничены, как и нормотворческие компетенции СНК СССР, СТО СССР, наркоматов и ведомств.

В конце 20- годов СНК СССР и СНК РСФСР своими постановлениями отменял и изменял законы<sup>1</sup>, принятые ЦИК СССР, и самостоятельно вносил изменения в законодательство на основании принятых постановлений<sup>2</sup>. Только в начале 30- годов законодательная деятельность СНК СССР прекращается. Предпосылками тому стали объективные факторы, прежде всего свертывание политики НЭП, допускавшей свободную торговлю, гражданский оборот, частную собственность, договорные отношения, требовавшие законодательного регулирования, контроля и ограничения данных институтов капиталистической экономики государством.

---

<sup>1</sup> Постановление СНК СССР от 25.07.1928 «Об изменении законодательства Союза ССР в связи с некоторыми налоговыми законами» // СЗ СССР. 1928, № 45, ст. 403.

<sup>2</sup> Постановление СНК СССР от 03.07.1928 «Об изменениях в законодательстве Союза ССР, вытекающих из постановления Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 17 апреля 1928 г. о мерах поощрения строительства жилищ за счет частного капитала» // СЗ СССР. 1928, № 42, ст. 380.



Отказ от НЭП фактически прекращает и кодификационную деятельность в СССР. Вследствие этого упраздняется комиссия законодательных предположений при СНК СССР и другие правительственные кодификационные комиссии. Работа юристов сводится к редактированию немногочисленных актов о судеустройстве, уголовном праве, поступающих в СНК СССР. Большинство постановлений, подготовленных наркоматами, издавались без визы правового отдела. Вместе с этим отказываются и от идеи создания систематического собрания законов СССР.

К числу субъективных факторов можно отнести начавшуюся в партии политическую борьбу за власть и смещение А. И. Рыкова с должности Председателя СНК СССР. Следует отметить, что при отсутствии четкого разграничения законодательных полномочий органов власти и управления в конституции в Советском государстве в рассматриваемый период полномочия властного органа во многом зависели от личности его руководителя.

Так, при председательстве В. И. Ленина СНК РСФСР был одним из высших органов и активно осуществлял законотворчество. И если в 20-е годы СНК СССР как представляется по причине отсутствия альтернативного органа, способного осуществлять законотворчество, выполнял данные функции, то в 1930-е годы его деятельность приведена в соответствие с его конституционным статусом.

Как Правительство СНК СССР осуществляло подзаконное нормотворчество, значение, которого существенно возрастает в период проведения политики индустриализации и коллективизации, развития плановых начал экономики и централизации государственной власти. Однако по наиболее важным хозяйственным вопросам СНК СССР издавал постановления только совместно с ЦК ВКП(б). Причем это касалось даже постановлений, касающийся организации самого СНК СССР<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 24.08.1940 № 1549 «Об образовании Экономического Совета и Хозяйственных Советов при Совете Народных Комиссаров РСФСР» // СП СССР. 1940. № 22, ст. 542.

К началу 1930-х годов законодательные полномочия ЦИК СССР ограничились формальным утверждением уже принятых Президиумом ЦИК и СНК СССР в промежутках между сессиями ЦИК СССР законов. Наглядным примером тому служит III сессия V созыва 1931 г. Члены ЦИК СССР получили перечень законов, который вступил в силу. Общие положения наиболее значимых законодательных актов излагались в докладе секретаря Президиума ЦИК СССР. Без обсуждения и прений предложенный перечень фактически действовавших законов был утвержден<sup>1</sup>. Анализ бюллетеней последующих сессий ЦИК СССР показывает, что подобная практика принятия законов стала типичной. По сути, данная процедура проводилась только для обеспечения реализации ст. 18 Конституции СССР 1924 г.

Об утрате социальной значимости законотворческих процедур в 30-х годах свидетельствуют и другие факты. К примеру, Президиум ЦИК СССР принимал законопроекты при отсутствии на его заседаниях необходимого кворума присутствующих членов. Это означало, что проект, поступавший в Президиум, был уже согласован во всех инстанциях, в том числе в партийной фракции Президиума и его обсуждение в высшем законодательном органе считалось излишним.

Единение партийных и бюрократических органов власти в сфере законотворчества выражалось в двух аспектах. Во-первых, в формировании фракций ВКП(б) при высших органах государственной власти. К примеру, при обсуждении законопроектов активно работала фракция ВКП(б) Президиума ЦИК СССР. В конце 1920-х годов фракция собиралась в основном для обсуждения сложных и спорных законопроектов. Однако в 30-х годах фракционные заседания становятся регулярными. Причем обсуждение проектов законов во фракции предшествовало обсуждению в Президиуме и как правило утверждение проекта во фракции означало его автоматическое принятие в Президиуме ЦИК СССР.

---

<sup>1</sup> ЦИК СССР III сессия V созыва. – М., 1931. Бюллетень № 18. – С.20.

Во-вторых, в совместном принятии правовых актов ЦК ВКП(б) и высших органов государственной власти и управления. Причем если во второй половине 1920-х годов такая нормотворческая практика была фрагментарной, то в начале 1930-х годов она становится систематической. Тем самым придавалась юридическая сила и общегосударственное значение актам, принятым общественным организацией.

В результате исследования более сотни совместных постановлений ЦК ВКП(б) и СНК СССР можно сделать вывод, что порядка 90% данных постановлений посвящены вопросам государственного, колхозного и совхозного строительства<sup>1</sup>, продовольственной безопасности<sup>2</sup>, налоговой политики, организации труда, заработной платы, укрепления трудовой дисциплины и стимулирования высокой производительности труда в советских организациях, организации железнодорожного<sup>3</sup>, водного и речного транспорта в СССР, организации системы образования, высших учебных заведений, учебной работы и преподавания отдельных дисциплин (история, русский язык, география) в начальной и средней школе.

Опубликованные документы о деятельности Политбюро ЦК ВКП(б) свидетельствуют о директивном управлении партией не только органами национальной безопасности ОГПУ, но и высшими органами советской власти и управления. В частности, Политбюро направляла и контролировала законотворческий процесс, в том числе утверждало постановления ЦИК СССР и СНК СССР<sup>4</sup>. Инструкции, разработанные по поручению Политбюро

---

<sup>1</sup> Постановление ЦК ВКП(б), СНК СССР от 27.11.1931 «О работе зерновых совхозов» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 327, 28.11.1931.

<sup>2</sup> Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 19.01.1933 «Об обязательной поставке зерна государству колхозами и единоличными хозяйствами» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 20, 20.01.1933.

<sup>3</sup> Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 03.07.1933 № 1367 «О работе железнодорожного транспорта» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 166, 04.07.1933

<sup>4</sup> Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) Об утверждении проекта Постановления ЦИК СССР «Об образовании общесоюзного народного комиссариата внутренних дел» от 15 июля 1934 г. // Лубянка. Сталин и ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД. Архив Сталина. Документы высших органов партийной и государственной власти. Январь 1922 – декабрь 1936. / Под

Верховным судом, Прокуратурой Верховного суда и ОГПУ меняли закрепленный в законе порядок утверждения приговоров к высшей мере наказания<sup>1</sup>. В 30-е годы Политбюро становится полноправным субъектом законодательной инициативы, внося предложения в Президиум ЦИК СССР о дополнении и изменении советских законов. К примеру, в 1934г. Постановлением Политбюро были рекомендованы поправки в общесоюзный закон о государственных преступлениях<sup>2</sup>.

Аналогичные инструкции детализировали и расширяли действие законов об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности. Документы свидетельствуют и о более широкой практике нарушения инструкциями и приказами ОГПУ СССР установленных в законе норм и процедур<sup>3</sup>.

Таким образом, проблема бюрократизации, множественности, неупорядоченности законотворческих процедур в конце 1920-х – 1930-х годах решалась не столько усовершенствованием механизма законотворчества в высших органах государственной власти СССР, сколько путем концентрации законотворческих функций у Политбюро ЦК ВКП(б). Высший партийный орган становится необходимым субъектом, одобряющим все важнейшие законы и постановления, имеющие важное хозяйственное и политическое значение. Он же определял разработчиков проектов данных правовых актов, давая им соответствующие поручения и руководящие указания, а затем утверждая подготовленные проекты. Руководящие позиции Политбюро в

---

ред. А.Н. Яковлева; сост. В.Н. Хаустов, В.П. Наумов, Н.С. Плотникова. – М.: МФД, 2003. – 912с. – С.543,544.

<sup>1</sup> Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) Об утверждении «Инструкции по проведению закона об охране общественной собственности» от 16 сентября 1932 г. // Лубянка. Сталин и ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД. – С.321-323.

<sup>2</sup> Постановление Политбюро ЦК ВКП(б) «О дополнении общесоюзного закона о государственных преступлениях статьями об измене Родине» от 9 июня 1934 г. // Лубянка. Сталин и ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД. – С.531,532.

<sup>3</sup> Записка Н.В. Крыленко И.В. Сталину, Н.И. Молотову, Д.Е. Сулимову, Г.Г. Ягоде, А.Я. Вышинскому о незаконности распоряжений ОГПУ // Лубянка. Сталин и ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД. – С.448,449.

сфере законотворчества и практика принятия его совместных постановлений с высшими органами власти и управления сохраняются вплоть до распада СССР.

В Конституции СССР 1936 г. ВКП(б) получила статус руководящего ядра всех общественных и государственных организаций (ст.126), юридически оформляя сложившееся в практике государственного строительства верховенства партийных органов над органами советской власти, в том числе и в области законотворчества.

Отказ от политики НЭП и выбор курса на индустриализацию привел не только к изменению социально-экономической политики, но и необходимости принятия новой конституции. Как отмечалось на VII Съезде Советов ССР конституцию следовало усовершенствовать в направлении демократизации избирательной системы, обеспечения равных избирательных прав, прямых выборов, создания социалистической индустрии и построения колхозного строя, а также утверждения социалистической собственности<sup>1</sup>. Данное решение можно считать официальной датой принятия решения о разработке текста новой конституции.

Считаем, что в сфере законотворчества Конституции СССР 1936г<sup>2</sup>. не меняет, а закрепляет фактически сложившийся механизм. Поэтому с учетом того, что данный порядок был охарактеризован выше тезисно, остановимся на основных изменениях. Во-первых, вместо двух высших законодательных органов власти Съезда Советов СССР и ЦИК СССР в Конституции был закреплен Верховный Совет СССР, которому согласно ст. 30,31 принадлежала высшая власть в СССР, а законодательная власть по ст. 32 осуществлялась исключительно двухпалатным Верховным Советом. Совету Союза и Совету Национальной в равной мере принадлежала законодательная инициатива.

---

<sup>1</sup> Постановление VII Съезда Советов СССР от 06.02.1935 «О внесении некоторых изменений в Конституцию Союза ССР» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 33, 07.02.1935.

<sup>2</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283, 06.12.1936.

Закон считался принятым только если он был принят простым большинством каждой из палат (ст.39).

Верховный Совет созывался на сессии его Президиумом два раза в год. В остальное время действует Президиум Верховного Совета СССР, полностью подотчетный Верховному Совету. В сфере законотворчества он издает указы, дает толкование действующих законов СССР, отменяет постановления и распоряжения СНК СССР и СНК союзных республик в случае их несоответствия общесоюзному законодательству

Во-вторых, закреплён отказ от децентрализованного подхода к распределению законодательных полномочий между общесоюзными и республиканскими органами. По ст. 13 Конституции СССР в ведение общесоюзного аппарата переходило законодательство о судопроизводстве, судостроительстве, уголовное и гражданское право.

Верховные Советы союзных республик, закреплялись как высшие органы государственной власти и единственные законодательные органы в пределах союзной республики. Однако в исключительном ведении республиканских Верховных Советов находилось только принятие конституций союзных и автономных республик. И несмотря на то, что в области землепользования, пользования недрами, лесами и водами, просвещения и здравоохранения, а также в сфере труда общесоюзные органы принимали только основы, о возможности принятия республиканского законодательства в этой области Конституция СССР умалчивает.

В-третьих, закреплён исполнительно-распорядительный характер властных полномочий СНК СССР (ст.68). Как высший исполнительно-распорядительный орган СНК СССР мог по ст. 66 издавать постановления и распоряжения, но только во исполнение действующих законов. Народные комиссары СССР наделялись правом издавать в пределах компетенции приказы и инструкции, во исполнение законов, а также постановлений и распоряжений СНК СССР.

Таким образом, впервые на уровне конституции в Советском государстве была сформирована система общесоюзных источников позитивного права: Конституция СССР, закон СССР, постановления и распоряжения СНК СССР, приказы и инструкции народных комиссаров СССР.

В-четвертых, придает конституционный статус руководящей роли коммунистической партии (ст.126). Конституция обеспечивает легитимность руководящего и направляющего участия партии в деятельности всех общественных и государственных органов, в том числе закрепляет сложившуюся практику участия высших партийных органов в законотворческой деятельности. В Конституции 1936г. фактически сложившийся приоритет партии при решении общегосударственных вопросов был оформлен юридически. Коммунистическая партия была объявлена руководящим ядром всех организаций, включая государственные ст.126. Тем самым сращивание партийных и государственных органов, которое первоначально рассматривалось руководителями Советского государства как исключительная мера при переходе от буржуазного к социалистическому государству становится неременным элементом конституционного строя в условиях социализма.

Вследствие этого чрезвычайность как необходимость срочного и оперативного принятия законов и постановлений о коренных изменениях в социально-экономической и политической области становится нормальным конституционным порядком законотворчества. Дополнительным подтверждением тому служит *недостаточное разграничение нормотворческих компетенций высших органов государственной власти и управления, делегирование основной работы по разработке проектов законов исполнительному органу власти СНК СССР*, отсутствие юридически закрепленного порядка законопроектной работы в СНК СССР, в том числе отсутствие установленных пределов законотворческой деятельности СНК СССР, предусмотренных ст. 38 Конституции СССР 1924г. и порядка

предоставления и обсуждения этих проектов в ЦИК СССР, ограничение участия представительных органов власти (Съезд Советов и ЦИК СССР) в законодательной деятельности к концу 20-х годов. Влиянию такого вида законодательной деятельности на состояние системы источников советского права и порядок их применения посвящен следующий параграф диссертационного исследования.

### **3.2 Чрезвычайное законодательство как результат правотворческой деятельности органов Советского государства 20-30-х годов XX в.**

Положительным аспектом влияния политики НЭП на законотворчество стало не только повышение (хотя и непродолжительное до конца 20-х годов) законодательной активности ЦИК СССР, но и выбор курса на укрепление законности в государстве. Он выразился в масштабной кодификации и в обсуждении вопросов правотворчества среди деятелей юстиции<sup>1</sup>.

В отличие от законотворчества периода Гражданской войны с его бессистемным принятием декретов, когда декреты издавались независимо от предыдущих актов<sup>2</sup>, в условиях НЭП принятие кодексов сопровождалось планом и научной дискуссией. Она развернулась по таким важным вопросам как соотношение революционного правосознания и закона в системе источников права, необходимость разработки советских кодексов и использования механизмов законотворчества как инструмента властвования, возможности участия юристов «старой школы» в кодификации<sup>3</sup>. Тем самым в период НЭП произошел отказ от непосредственного инструктирования масс и переход к законодательному регулированию общественных отношений на основе принципа революционной законности.

---

<sup>1</sup> Материалы Народного комиссариата юстиции РСФСР. Вып.11-12. Пг.,1921. – С.75-80.

<sup>2</sup> Там же. – С.79.

<sup>3</sup> Лисицын А.А. Борьба за революционную законность (О том, как пишутся проекты советских законов) / А. Лисицын // Еженедельник Советской Юстиции. – М., 1922. – № 39-40 (27 октября – 4 ноября). – С.2-3.



Однако если советская юридическая наука 1930-х годов опиралась на выработанные коммунистической партией общие генеральные подходы к законотворчеству, то юриспруденция периода НЭП представляла собой сумму личных взглядов отдельных ученых, пытавшихся синтезировать марксистское учение о праве и государстве и выразить его в конкретных представлениях о революционной законности. К примеру, разработчик ГК РСФСР 1922 А. Г. Гойхбарг считал одной из первоочередных задач борьбу с правовой идеологией, которую он рассматривал худшим опиумом для народа, чем религия, убежищем для эксплуататорских классов<sup>1</sup>. За эти слова в конце 20-х годов его обвиняли в недооценке роли советского права и неумении определить значение революционной законности<sup>2</sup>.

Начало этому процессу было положено преодолением сомнений о невозможности закона служить интересам государства диктатуры пролетариата. Именно в 20-е годы ставится задача построения централизованной унифицированной системы законодательства, устанавливающей контроль не только за населением, но и за государственными служащими по всей стране.

В этой связи перед юристами была поставлена задача разработки новых (революционных) подходов к законности, закону и механизму их создания, а также ее соотношению с принципом целесообразности<sup>3</sup>. Полагаем, что государственное назначение принципа революционной законности, сформированное в трудах советских юристов второй половины 20-х годов, на несколько десятилетий предопределило чрезвычайный характер законотворчества в СССР.

---

<sup>1</sup> Гойхбарг А.Г. Основы частного имущественного права. – М.: Издательство «Красная новь». Главполитпросвет, 1924. 136 с. – С.1.

<sup>2</sup> Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств в советском праве / Академик А.Я. Вышинский. – Издание третье, дополненное. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1950. 308 с. – С.168,169.

<sup>3</sup> Зайцев П. Революционная законность или революционная целесообразность // Еженедельник советской юстиции. 1925. № 51.

Попытка профессоров старой школы объяснить несовместимость понятий «революционная» и «законность» закончилась полным провалом (А.М. Винавер<sup>1</sup>, М.Н. Гернет<sup>2</sup>, А.Н. Трайнин<sup>3</sup>). На страницах Ежедневника советской юстиции развернулось идеологическое обоснование данного понятия, направленное прежде всего против «внутренней консолидации антисоветских сил», в том числе и «учености кадетских профессоров»<sup>4</sup>. В ходе этого обоснования отказались от законности как правового принципа, означавшего неперемное следование законам вне зависимости от исторической ситуации и особенностей момента.

Принципиальными отличиями «революционной законности» от «обычной законности» названы ее введение в жизнь революцией, предназначение для революционного переустройства общества, а также известная гибкость, означавшая свободное толкование норм закона в духе его «подлинного революционного смысла» и необходимости ограждения интересов рабоче-крестьянского государства и нужд трудящихся.

Большинство советских юристов 1920-х годов подчеркивали взаимосвязь законности с революционной целесообразностью. Тем самым осуществлялось сочетание революции и революционной законности, в том смысле, что революционная законность обеспечивала продолжение революции.

На случай, когда революция опережала закон, в нем предусматривались положения типа ст. 4 Гражданского Процессуального кодекса РСФСР, руководствоваться в таких случаях общими началами советского

---

<sup>1</sup> Винавер А.М. Законодательная техника / Александр Винавер // Право и Жизнь. – М., 1926. – Книга 2-3. – С.3-11.

<sup>2</sup> Гернет М.Н. Наркотизм, преступность и уголовный закон / Мих. Гернет // Право и Жизнь. – М., 1924. – Книга 3-4. – С.39-46.

<sup>3</sup> Трайнин А.Н. О революционной законности / А. Трайнин // Право и Жизнь. – М., 1922. – Книга 1 (июнь). – С.5-8.

<sup>4</sup> Бранденбургский Я.Н. Просто законность или революционная законность? / Я. Бранденбургский // Ежедневник Советской Юстиции. – М., 1922. – № 31-32 (24-31 августа). – С.1-2.

законодательства и общей политикой рабоче-крестьянского правительства<sup>1</sup>. Данная норма действовала до декабря 1961 г.

Необходимость революционной законности объяснялась тем, что, окончившись на фронтах Гражданская война и революция продолжились в сфере экономики и проведение социалистического строительства требовало сохранения революционной законности не только в начале 20-х годов, но и в отдаленной перспективе<sup>2</sup>. Это означало, что для управления государством необходим именно революционный закон.

В данное понятие не закладывали особого смысла. Речь шла обо всех письменных актах, издаваемых советской властью. Они рассматривались как обязательные для всех граждан правила поведения, которые следовали за жизнью и формулировали сложившиеся отношения. Революционный закон закреплял определенную завоеванную позицию, служившую отправной точкой для достижения следующей позиции. Тем самым революционный закон следовал за ходом революции и не слишком отставал от жизни<sup>3</sup>.

В отличие от периода военного коммунизма во второй половине 1920-х годов был поставлен вопрос об ограничении «усмотрительного» исполнения закона. Обязательность закона и его единообразное применение становится правилом, обеспечивающим единый правовой порядок. В этой связи встал вопрос о качестве законов. При редактировании законов обращалось внимание на понятность и четкость выражения мысли законодателя, чтобы она была понятна обычному человеку. Однако в условиях быстрого принятия законов точности и ясности их смысла достаточного внимания не уделяли. С мечтой о маленьких тонких революционных кодексах советские законодатели

---

<sup>1</sup> Постановление ВЦИК от 10.07.1923 «О введении в действие Гражданского Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (вместе с «Гражданским Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.») // СУ РСФСР. 1923. № 46-47, ст.478.

<sup>2</sup> Яхонтов В.И. О революционной законности / В. Яхонтов // Советское право. – М.; – Л., 1926. – № 1. – С.3-12.

<sup>3</sup> Лебедев П.А. Революционная законность / П.Лебедев // Революционная законность. – М., 1926. – № 1-2 (январь). – С.5-7.

создавали тома инструкций, директив и постановлений, имевших в большинстве своем временный характер.

Для понимания революционной законности 1920-х – 1930-х годов важно указать и на то, что ее содержание менялось. До начала политики НЭП (1918-1921 гг.) законным считалось все, что было целесообразно для дальнейшего развертывания и углубления советской власти. В этот период законность уступала целесообразности установленного порядка, а незаконные действия оправдывались революционной необходимостью и не воспринимались как нарушение революционной законности. Единственным источником правотворчества, господствующим над всеми законами, было революционное правосознание, выступавшее критерием революционной целесообразности. На практике это означало, что правильное понимание задач пролетарской революции допускало отступление от «мертвой буквы закона» и давать нормам закона свободную оценку в духе революции.

В период НЭП революционная целесообразность укладывается в рамки революционного закона. Факты свидетельствовали о том, что даже принятое в ненормальном порядке законодательство приводило общественные отношения в порядок и систему. Это означало, что бездушный формализм закона дополнялся сознательным и политически правильным пониманием его духа правоприменителем. К закону подходили с меркой его внутренней классовой сущности. Содержанием права становится программа коммунистической партии, а закон выполняет роль дисциплинирующего инструмента в руках партии и советского государства. В революционном законе находят закрепление программные установки партии.

При переходе к индустриализации социально-хозяйственное назначение средств производства изменилось и субъекты права, «идущие в противоположном направлении» потеряли свои права, что и было подтверждено законами. Так, по словам П.И. Стучки, сплошной коллективизации нет дела до ст.1 ГК РСФСР 1922 г. И в этом он не видел

разрыва с революционной законностью, поскольку движение проводилось на основе партийных директив и оформлялось в советских законах<sup>1</sup>.

В речи перед работниками народной юстиции А.Я. Вышинский определял революционную законность как «известный метод, способ, средство борьбы рабочего класса за социалистическую перестройку общества, за построение в нашей стране социализма, в борьбе с классовым врагом, в борьбе с теми неустойчивыми элементами из среды самих трудящихся, которые нуждаются в трудовом воспитательном воздействии через органы юстиции». Тем самым сущность революционной законности имела чрезвычайный характер, содержала элементы принуждения и насилия как орудие слома капиталистических элементов, препятствующих рабочему классу строить социализм. При этом посредством революционной законности руководители Советского государства оказывали на массы культурное и воспитательное воздействие.

В противовес буржуазной законности, обеспечивающей стабильность и устойчивость закона, стоявшей на его страже и верящей в его силу, при определении революционной законности исходили из другого начала. Закону отводилась роль средства революционной борьбы и противодействия бескультурности масс. Революционную законность перестали рассматривать как атрибут НЭП, а сделали неременным элементом управления в СССР. Новое содержание революционной законности означало гибкое и свободное отношение к закону.

Как писал А. Я. Вышинский, «не буква закона, не юридическое крючкотворство, не слепое подобострастное преклонение перед законом, а творческое отношение к закону, такое отношение, когда требования закона (т. е. тех юридических формул, в которых он выражен) корректируются пониманием цели, которой он призван служить»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Стучка П.И. Революция и революционная законность / П. Стучка // Советское государство и революция права. – М., 1930. – № 3 (Март). – С.15-22. – С.16.

<sup>2</sup> Вышинский А.Я. Революция и законность // Советская юстиция. – М., 1933. – № 5 (март). – С.4-8.

Закон, утративший самостоятельную ценность, и ставший элементом властного управления, в духе революционной законности как проводника между советским правом и социалистическим строительством дополнялся и разъяснялся инструкциями и постановлениями партийных органов. Последние получали легитимацию посредством процедур рассмотрения и утверждения советскими органами власти и управления. Именно революционная законность и меняла содержание законов. Так, гражданский товарооборот в советском законе понимался как преимущественно трудовой и основанный на плановых началах, а не договорной как в буржуазном праве.

В качестве примера того, как закон по решению партии уступал место революционной целесообразности можно привести высказывание И.В. Сталина о судьбе законов о найме труда в деревне, об аренде земли, оказавшиеся в противоречии с политикой сплошной коллективизации и колхозным движением. Он сказал, что «эти законы и эти постановления придется теперь отложить в сторону в районах сплошной коллективизации». Такой была диалектика революционной законности, исключавшая обязанность свято соблюдать законы. Единственной гарантией от беззакония становилось правильное понимание генеральной линии партии.

В этой связи интересна и показательна приводимая П.И. Стучкой как ленинский вариант властной иерархии источников права. Высшей силой обладает программа партии, трактуемая Лениным как декрет закон, затем идут законы как «декларации, заявления, манифесты, декреты», выполнявшие роль формы пропаганды, не всегда воплощаемые в дело. Начиная с Декрета о суде №1 программа партии становится мерилom законности. Все законы, противоречившие данной программе, признавались недействительными. Статьи положительного права должны были вытекать из программных установок. Не случайно, что право большевики называли последним оплотом,

крепостью «всякой идеологии»<sup>1</sup>. Новый суд и органы народной юстиции большевики создавали при отсутствии законов.

При создании пролетарского права рабоче-крестьянские законодатели руководствовались исключительно своим чутьем и правильным пониманием духа революции<sup>2</sup>.

В период НЭП появился закон-кодекс максимально близкий по значению к буржуазному закону. Закона нового революционного наступления Ленин не назвал, но выразил в формуле «лучше меньше, да лучше». Такой закон, по мнению П.И. Стучки, должен носить директивный характер и давать стандартные формы массовых отношений<sup>3</sup>. Он полагал, что «проклятая буржуазная законность» делала закон мертвым. Стучка предлагал писать гибкие законы и понимать их не буквально и не азбучно.

Один из идеологов классового подхода к праву так видел советского законодателя. «Он должен быть подобно образцовым журналистам, то есть «иметь в портфеле материал для статьи на случай наступления любого сложнейшего события». Закон охраняет систему общественных отношений и поэтому должен дать «определенные общие директивы для развития в сторону социализма». Политическая директива партии и закон как формальное выражение воли господствующего класса к началу 30-х годов стали пониматься как единое целое. Сегодняшние директивы центральных партийных органов, а завтра революционный закон – так можно выразить основную формулу законотворческой деятельности в советском государстве 20-х – 30-х годов. Диктатура партии действовала через революционную законность до тех пор, пока социалистическое строительство осуществлялось в рамках права.

---

<sup>1</sup> Стучка П.И. Революционная роль советского права. Хрестоматия-пособие для курса «Введение в советское право» / Стучка П.И.; Предисл.: Кузьмин П. – 3-е изд. – М.: Сов. законодательство, 1934. – 160 с. – С.107.

<sup>2</sup> Козырев Н.Н. Народное право. Тверь, 1919. – № 3-4. – С.179.

<sup>3</sup> Стучка П.И. Революция и революционная законность. – С.19.

В качестве законодателя рассматривались не специальные органы государственной власти и должностные лица, наделенные соответствующими компетенциями, а определенный круг лиц. Данный круг по мере укрепления Советского государства ограничивался и выстраивался в иерархию. Так, если в первые годы советской власти правотворчество осуществлялась на всех уровнях осуществления государственной власти, в том числе и на местах, то к началу 30- годов субъекты законотворчества довольно четко определены.

К примеру, если судьи в начале 1920-х годов наделялись широкими правами законотворческой деятельности. Как писал Д.И. Курский, «в своей основной деятельности – уголовной репрессии – народный суд абсолютно свободен и руководствуется, прежде всего, своим революционным правосознанием»<sup>1</sup>. В соответствии с такими воззрениями составлялось и действующее законодательство. Даже уголовные законы давали судьям самые общие указания, предоставляя им возможность индивидуализации не только в отношении конкретных случаев, но и в определении того, какое деяние считать преступлением и какую меру воздействия следует применить к нарушителю.

Так, все преступления в УК РСФСР 1922 подразделялись на две группы: направленные против советского строя и остальные преступления, названные пережитком буржуазного строя (к примеру, преступления против личности и имущества частных лиц). За совершение первых в законе устанавливались минимальные границы наказания, за которые судья не мог выходить. В отношении иных преступлений, напротив, устанавливался потолок наказания.

Как показывает статистика народные суды не стеснялись в определении самого преступления и налагаемого наказания. Из рассмотренных московскими народными судами около 45 тыс. дел во второй половине 1918 г. более 60% касались деяний, не предусмотренных в декретах советской власти,

---

<sup>1</sup> Курский Д. И. На путях развития советского права. Статьи и речи. 1919–1926. Москва: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1927. – С.44.



например, нарушающих физическую неприкосновенность личности (оскорбление действием, нанесение физических повреждений и др.).

В 1921 г. преступления против личности составляли 11% всех рассмотренных судами дел, а против имущества частных лиц 40%. Судьи самостоятельно определяли данные деяния как преступления и выносили по ним приговоры<sup>1</sup>. В Руководящих началах по уголовному праву 1919 г. приведенный в ст. 25 перечень наказаний назван примерным<sup>2</sup>.

Возможности широкого судебного усмотрения сохранялись и в 1930-е годы. Однако правотворческой такая деятельность не считалась. Напротив, свобода правотворчества судов ограничивалась и судам в Уголовных кодексах 1922 и 1926 гг. предписывалось обязательное соблюдение советских законов. Наличием у них возможности установления меры ответственности за общественно-опасные деяния, не предусмотренные судебными приказами и законами, пытались обеспечить революционную законность. Вместе с тем робкие голоса в юридической литературе о том, что судьи должны следовать формальным требованиям закона подвергались критике за буквоедство и разведение волокиты в судах<sup>3</sup>.

Постановления Верховного суда СССР продолжали рассматриваться в качестве источника права. Тем самым Верховный Суд в Советском государстве оставался субъектом правотворчества.

С учетом того, что высшим органом, принимающим основные положения новых законов было высшее руководство РКП (б) как правящей партии, непосредственной разработкой законопроектов занимался СНК СССР, а непосредственное участие в обсуждении принимал Президиум ЦИК СССР, то становится очевидным преимущество публичных органов власти в осуществлении законотворчества. Это связано и с той задачей, которую

---

<sup>1</sup> Курский Д. И. Указ. соч. - С.58.

<sup>2</sup> Постановление Наркомюста РСФСР от 12.12.1919 «Руководящие начала по уголовному праву Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1919. № 66, ст. 590.

<sup>3</sup> Винокуров А.Н. Буквоедство или революционная законность / А. Винокуров // Советское государство и революция права. – М., 1930. – № 5-6 (Май – Июнь). – С.283-286.

законотворчество осуществляло, а именно защищать социалистическое государство и установленный в нем правопорядок, а также оперативно парализовать опасные для советского строя явления. При этом исходили из того, что норма должна быть, но она не должна мешать судье применять правосознание для немедленного практического воплощения революционных боевых лозунгов партии, имевших силу закона.

В рамках исследуемой темы интерес вызывает соотношение революционной законности и применения чрезвычайных мер, которое наиболее активно проявилось в борьбе с кулачеством. Руководители партии, а вслед за ними и советские юристы не видели противоречия в применении чрезвычайных мер в условиях революционной законности при наличии общественной поддержки. Так, использование карательных мер, противоречащих закону, для слома сопротивления коллективизации со стороны кулачества считалось правильным<sup>1</sup>.

Как утверждал А.Я. Вышинский, чрезвычайные меры сочетаются при определенных условиях с принципами законности пролетарской революции. Революционная законность не может заменить революционного произвола, а ставит его под свой контроль, обеспечивая «устранение всякого рода извращений, неизбежно наносящих вред социалистическому строительству»<sup>2</sup>. Он полагал, что в борьбе за революционную законность главное не упереться «в старые формы», опасно не заметить нового содержания и не уметь найти «границ законности в революции». Изменения закона, его корректирование в процессе революционного правотворчества, ломающего одни формы жизни и создающего другие на их месте обычное дело. Отсюда невиданная подвижность советского законодательства, его гибкость и эластичность.

Таким образом, вплоть до конца 1930-х годов правящая партия устанавливала существо советских законов и при этом сама не была связана

---

<sup>1</sup> Ананов И.Н. Революционная законность и административная репрессия в деревне / И. Ананов // Революционная законность. – М., 1926. – № 5-6 (3 марта). – С.18-20.

<sup>2</sup> Вышинский А.Я. Указ. соч. – С.8

никакими внешними законами и властными пределами. Подтверждением тому, служит ст.126 Конституции СССР 1936 г. В ней определялась и ничем не ограничивалась руководящая роль партии для всех общественных и государственных организаций. Понятие «законности» не было закреплено в Конституции. Только ст.4,6 Конституции СССР 1977 г. деятельность партии, общественных организаций и советских государственных органов будет приведена в соответствие требованиями социалистической законности, означающей обязательное соблюдение требований конституции и советских законов<sup>1</sup>.

Надзаконностью партийных решений объясняется такая тенденция в законодательстве как расширение в нем прямого участия высших партийных органов прежде всего Политбюро и ограничение законодательских компетенций таких представительных органов власти как Съезды Советов и ЦИК СССР. VIII Чрезвычайный Съезд Советов СССР, собранный для утверждения Конституции СССР 1936г. более чем на 50 лет отменил и систему съездов как высших законодательных органов власти в Советском государстве. Создание и применение законов рассматривалось как творческий гибкий процесс, непрерывно осуществляемый во времени под руководством РКП(б).

Результаты законодательства в 1930-е годы также определялись исходя из задач политики индустриализации. Одну из таких классификаций предложил Н. В. Крыленко. Он разделил их на четыре основных категории по критерию особой охраняемости со стороны государства в текущий момент социалистического строительства. Революционно-правовые нормы, охраняющие диктатуру пролетариата от классового врага трудящихся (кулачество, перекупщики-спекулянты, буржуазные вредители и их контрреволюционная агентура), поделенные на прямых

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст.617.

контрреволюционеров; вредителей, тормозящих социалистическое строительство и спекулянтов<sup>1</sup>.

Ко второй категории революционных норм, подлежащих особому охранению, относили те, которые обеспечивали охрану интересов и прав трудящегося человека по улучшению его материального и культурного положения. Соблюдение советских законов в этой области являлось политическим требованием, вытекающим из общих условий 30-х годов. Несоблюдение этих законов считалось политической ошибкой и даже политическим преступлением как нарушение прав и достоинства рабочего класса - активного строителя социализма.

В третью категорию вошли нормы, «определяющие взаимоотношения новых общественных слоев трудящихся города и деревни на почве советской торговли, советского товарообмена и взаимоотношений советских хозяйственных предприятий с колхозниками и между собой»<sup>2</sup>. Третья особо охраняемая группа законов включала нормы, регулирующие новые формы взаимоотношений социалистического сектора экономики СССР в области производства и распределения. Соблюдение революционной законности в области советском торговли становилось условием правильной организации социалистического хозяйства, а значит получало особое значение по сравнению с предыдущим периодом и в перспективе дальнейшего развития.

И, наконец, в четвертую группу выделены революционные законы, определяющие отношения социалистических хозяйственных организаций как элементов единой хозяйственной системы. Эти законы Н. В. Крыленко назвал, законами о договорной дисциплине и учете, о запрещении прямого товарообмена и исполнения качественных и количественных плановых показателей роста советской экономики.

---

<sup>1</sup> Крыленко Н.В. Борьба за революционную законность на пороге второй пятилетки / Н. Крыленко // Советское государство. – М., 1932. – № 5-6 (май–июнь). – С.3-24,13,16,17.

<sup>2</sup> Там же. – С.18,19.

Создание революционных законов не связывалось с возникновением исключительных обстоятельств. Общие условия 1930-х годов определялись таким образом, что политический вес вопросов революционной законности вообще и выделенных четырех категорий законов в частности «выпячивался на первый план»<sup>1</sup>. Принятие и охрана этих законов объяснялась фактом создания индустриальной базы в промышленности и революцией в сельскохозяйственной экономике, новыми взаимоотношениями рабочего класса и трудящихся масс деревни.

Установление революционной законности осуществлялось в культурной борьбе за ее правильное понимание и использование. Нарушениями считалась как недооценка роли революционной законности в деле социалистического строительства, так и попытка ее использования в качестве орудия охраны личности против целого, воспринимаемая как продавливание интересов вражеских классов в Советском государстве. Признание исключительного значения революционной законности в отдельных областях не отменяло границ законности в революции и ее роли орудия в классовой борьбе.

Так, органам юстиции при проведении политики коллективизации предписывалось полностью изжить формальный подход к тексту закона и выдвинуть на первый план классовое существо политики уголовной репрессии, изжить волокиту, медлительность и неповоротливость. Политическая ответственность за судебную политику и темпы прохождения такого рода дел от стадии следствия до кассационной инстанции возлагались на председателей краевых и областных судов и прокуроров. Значительное количество середняков, попадавших под удар судебной репрессии, означало неумение местных организаций правильно проводить генеральную линию партии<sup>2</sup>. Поэтому к судьям и работникам юстиции прежде всего выдвигалось

---

<sup>1</sup> Крыленко Н.В. Указ. соч. – С.24.

<sup>2</sup> Саловец В. Дайте закон / В. Саловец // Советская юстиция. – М., 1931. – № 9 (30 марта). – С.26-27.

требование «быть революционным марксистом, политическим работником, находящимся в общей цепи политического воспитания масс»<sup>1</sup>.

При издании революционного закона законодателю предписывалось руководствоваться программой партии большевиков, политическим курсом правящей партии, революционной целесообразностью и текущими инструкциями советского руководства, связанными с текущими задачами момента. Правовые акты издавались в скоропалительном порядке, в кратчайшие сроки, что не давало возможности принятия грамотных, взвешенных решений и соблюдения правильных юридических форм.

Режим революционной законности закладывал в советское законотворчество ряд специфических особенностей. Прежде всего следует указать на место закона в Советском государстве. Теория советского закона начала формироваться во второй половине 1920-х годов. Так, автор одной из первых монографий по этому вопросу К.А. Архипов сообщил о смерти легализма в Советском государстве. Он утверждал, что господство закона, порождает автономию воли собственников и их защиту от вмешательства администрации, что необходимо для буржуазного государства с его игрой в свободу экономических сил и недопустимо в социалистическом государстве<sup>2</sup>.

В Советском государстве, в котором вся власть принадлежала советам, то есть «органам прежде всего управления и организации государственного аппарата». Поэтому основное внимание уделялось не законодательству, а установлению личного состава органов власти и управления. Как писал К. А. Архипов, законы умрут, а управление останется<sup>3</sup>. При этом органам пролетарской диктатуры, не связанной никакими законами, присуща нормотворческая функция.

---

<sup>1</sup> Галли Дж. Роль судьи в нашем строительстве. В кн: 5 лет НКЮ Башкирской ССР. 1919-1924. Уфа, 1924. – С.18,19.

<sup>2</sup> Архипов К.А. Закон в советском государстве / К.А. Архипов. – М.; Л.: Государственное издательство, 1926. 157 с. – С.43,44.

<sup>3</sup> Архипов К.А. Указ. соч. – С.45.

Во второй половине 20-х годов альтернативные позиции еще высказывались. К примеру, В. К. Дябло утверждал, что «законодательствовать – это значит управлять организованно, а не от случая к случаю». Законность он считает необходимым условием любого развитого государства. Он не согласен и с позицией К. А. Архипова по поводу принципиальной однородности закона и административных нормативных актов. Закон как минимум отличался большей общностью, установлением определенного соотношения разнообразных интересов с позицией правящей социальной группы и иерархически стоял выше административных актов, то есть не мог быть ими отменен. И несмотря на то, что В.К. Дябло указывал на отличия буржуазной концепции правового государства и государства диктатуры пролетариата, которые, по его мнению, заключались в свободе пролетарского государства от права, но данная позиция не нашла официальной поддержки<sup>1</sup>.

Такие и подобные им высказывания, противоречащий марксистскому пониманию закона, получили наименование оппортунистских юридических предрассудков<sup>2</sup>.

Нормы, издаваемые советскими органами власти, находились в определенной иерархии. Однако эта иерархия выстраивалась не по принципу верховенства закона, а по общему правилу подчинения нижестоящего органа власти вышестоящему, из которого также были исключения. В советском режиме поручение определенной сферы управления означало и поручение нормотворческой функции в этой сфере и в пределах компетенции административного органа. Вместе с тем, верховным мерилom закона выступала не более высокая юридическая сила акта вышестоящего органа, а революционная целесообразность.

Поэтому правовые акты государства подразделялись на общие, включающие юридические правила общего порядке, то есть законы и

---

<sup>1</sup> Дябло В.К. Буржуазная законность, советская законность и революционная целесообразность // Советское право. – М.–Л., 1926. – № 6. – С.20-40.

<sup>2</sup> Вышинский А.Я. Революция и законность // Советская юстиция. – М., 1933. – № 5 (март). – С.4-8.

конкретные, исчерпывающие себя в момент издания и именуемые административными актами. Законы со временем превращались в правила внутреннего распорядка огромного предприятия, а право законодательной инициативы становилось обязанностью лиц, ведавших определенными отраслями управления. Тем самым закон стал отражением опыта различных отраслей управления и увязки их деятельности, а точнее основанным на опыте средством для достижения практических целей.

В период НЭП параллельно с ограниченным использованием буржуазных элементов в экономике возрастало социальное значение законов. С этого времени советские юристы занялись теоретическим обоснованием и дифференциацией советских законов. Первоначально на теоретическом уровне, а затем и в законодательстве законы отделяются от иных постановлений. Термин «закон» стал использоваться в основном для актов общесоюзных и союзно-республиканских органов. Отказ от определения закона в формальном смысле этого слова и отрицание принципа разделения властей приводило к тому, что классификация законов определялась характером компетенции органа его принявшего. Соответственно законы подразделялись на принятые органами общего управления и органами специальной компетенции.

Данные классификации отличались умозрительностью, так как определить пределы законодательной компетенции Союза СССР и соответствующих полномочий союзно-республиканских органов Конституция СССР 1924 г. не позволяла. Ситуацию усложняло и то обстоятельство, что некоторые союзные республики (ЗСФСР, РСФСР) представляли собой сложные государства и включали в себя автономные республики, обладавшие собственной нормотворческой компетенцией.

В частности Конституция РСФСР 1925 г. наделяла в пределах компетенции, предоставленной автономным республикам, их ЦИКи и совнаркомы правом издания законодательных актов, имевших обязательную



силу на территории соответствующих республик<sup>1</sup>. Однако опыт предметного определения законотворческой функции автономной республики был осуществлен только в Конституции Молдавской АССР.

Во взаимоотношениях других республик определенности по этому вопросу не было, и они действовали по принципу приоритета законодательной компетенции целого как обладающего большим социальным весом. Высшим органом по объединению законодательства Союза СССР в ст. 17 Конституции СССР 1924 г. был признан ЦИК. При этом свыше 90% законов утверждалось без участия высшего органа власти СССР Съезда Советов.

По критерию содержания К.А. Архипов предлагал деление законов на конституции; конституционные законы; кодексы; декреты, устанавливающие общие нормы политической и экономической жизни или изменяющие практику государственных органов; налоговые законы; остальное текущее законодательство<sup>2</sup>. Однако разграничение видов законов в зависимости от органа их принявшего вызывало затруднения. Так, согласно ст. 17 Конституции СССР 1924 г. ЦИК издавал кодексы, декреты, постановления и распоряжения. По ст. 38 Президиум ЦИК издавал декреты, постановления и распоряжения, а СНК СССР – декреты и постановления.

Особое место среди законов занимали только кодексы как акты особо квалифицированного значения. Не только издание, но даже и дополнения, изменения и поправки в кодекс законов вносились посредством утверждения в ЦИК СССР. Вместе с тем в исключительных случаях (четко не оговаривались) Президиум ЦИК мог рассматривать и утверждать декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни СССР, а также вносящие существенные изменения в практику государственных органов с последующим их внесением на утверждение

---

<sup>1</sup> Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР» (вместе с «Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики») // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 118, 26.05.1925.

<sup>2</sup> Архипов К.А. Указ. соч. –С.72.

ближайшей сессии ЦИК<sup>1</sup>. Конституционные акты РСФСР, ЗСФСР и УССР определяли более строгий порядок принятия кодексов, не предоставляя возможности Президиуму ЦИК республики утверждать и вводить в действие кодексы даже на время.

Эти ограничения объяснялись не только соображениями формального свойства, но и сущностью кодексов. В понимании кодексов советские юристы не отличались от классических правоведов. Их определяли как сложную систему юридических норм, в той или иной степени закрепляющую целую сферу социальных отношений<sup>2</sup>. Его разработка и издание требовало учета разнообразного опыта центральных, местных административных и судебных органов. Издание кодекса противоречило целям законотворчества в Советском государстве, определяемым задачами текущего момента и оперативно сменяемым. Кодексы рассчитаны на длительные отношения, определяя общие положения отрасли законодательства. Поэтому их принятие с чрезмерной быстротой и краткостью обсуждения нарушает природу и искажает смысл данного особо значимого вида законов.

В Советском государстве 20-30-х годов ни действующее законодательство, ни практика не предусматривали чтения законопроектов в общесоюзном и республиканском ЦИКах и их постатейное обсуждение. Чаще всего ознакомление с законопроектом осуществлялось путем подготовки основного доклада и его последующего обсуждения на заседании ЦИК. Обычным результатом такого обсуждения было принятие проекта за основу и его передачу на доработку в избираемую комиссию. Окончательная доработка проекта поручалась Президиуму ЦИК. Иногда проекты отклоняли целиком или утверждали.

В принятии иных кроме кодекса нормативно-правовых актов ЦИК и его Президиум действовали не по принципу иерархии высшего и низшего органа,

---

<sup>1</sup> Постановление Президиума ЦИК СССР от 12.11.1923 «Положение о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР» // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10, ст.297.

<sup>2</sup> Архипов К.А. Указ. соч. – С.94.

а на основе принципа комплексного взаимодействия. Определение в Президиума ЦИК высшим законодательным органом в перерывах между сессиями ЦИК допускало изменение им даже тех законов, которые относились к компетенции ЦИК с последующим его утверждением.

Исходя из этого любой закон, принятый Президиумом ЦИК, а затем утвержденный ЦИК не мог быть оспорен как незаконный. Законы, принятые Президиумом по прямому предписанию ЦИК не требовали последующего утверждения. При этом самому ЦИК предоставлялось неограниченное право приостанавливать и отменять все декреты, постановления и распоряжения, принятые не только его Президиумом, но и Съездов, ЦИКов союзных республик и других органов власти на территории СССР. Президиуму ЦИК СССР принадлежало неограниченное право издавать временные законы в перерывах между сессиями ЦИК. Соответственно акты, принятые этими органами власти, можно признать высшими по юридической силе.

Несмотря на то, что СНК СССР не получил по Конституции СССР 1924г. законодательных компетенций, его нормотворческие компетенции оставались значительными. Это объяснялось следующим. Во-первых, компетенцию СНК определял ЦИК, а при отсутствии у высшего законодательного органа и его президиума технического аппарата для разработки законов, функция по разработке законопроектов переходила к СНК и его наркоматам, имевших богатый опыт законотворчества в период военного коммунизма. Так, в случаях, когда Президиум ЦИК отправлял на доработку в СНК, свой проект закона, а СНК разрабатывал альтернативный проект, то именно его и брали за основу будущего закона<sup>1</sup>. Все проекты, поступавшие в Президиум от ведомств, обязательно направлялись на заключение СНК. Тесное взаимодействие Президиума ЦИК и СНК в законотворческом процессе выразилось в практике принятия их совместных постановлений.

---

<sup>1</sup> Архипов К.А. Указ. соч. – С.122.

Во-вторых, конституционными нормами (ст.38) СНК предоставлялось право издавать в пределах, определенных ЦИК, декретов и постановлений обязательных к исполнению на всей территории СССР.

В-третьих, законодательные компетенции СНК определялись и действием принципа советского строительства, согласно которому ограничение компетенции нижестоящего органа должно было четко формулироваться в Положении о его работе или вытекать из его обязанности выполнять предписания вышестоящих органов. Наличие органа, обладающего исключительными законодательными полномочиями, расценивалось как признак буржуазности, чуждый советскому праву. Поэтому все, что в области советского законодательства не было отнесено к компетенции вышестоящего органа (для СНК – ЦИК СССР), могло быть урегулировано постановлениями СНК. С учетом того, что сфера исключительной законодательной компетенции ЦИК и его Президиума была небольшой, то законодательные полномочия СНК оставались существенными.

Тем самым на общесоюзном уровне выстраивалась следующая вертикаль законов: во-первых, конституционные законы, кодексы и общие нормы об основах экономической и политической жизни СССР, принятые ЦИК и обладавшие высшей юридической силой; во-вторых, временные законодательные акты Президиума ЦИК, дополняющие или изменяющие законы, утвержденные ЦИК; в-третьих, текущее законодательство, принятое СНК СССР, СТО и другими их вспомогательными органами. При этом как замечали советские юристы «слепого преклонения» перед ролью и значением актов общего характера по сравнению с индивидуальными, нормативными (законодательными) по сравнению с правительственными (актами управления) не было. Это объяснялось структурой советских органов, объединяющей власть законодательную и исполнительную<sup>1</sup>.

Проведенный анализ позволяет заключить, что законодательная компетенция органов власти в Советском государстве в 20-30-е годы не имела

---

<sup>1</sup> Архипов К.А. Указ. соч. – С.124.

четких пределов и уступала по своему значению управленческой функции. На общесоюзном уровне только конституция, а на союзно-республиканском только конституции и кодексы не подлежали изменению и дополнениям в исключительном порядке. Это позволяет утверждать, что лишь конституции и кодексы обладали некоторым самостоятельным значением в системе советского законодательства рассматриваемого периода.

Остальные нормативно-правовые акты в силу отсутствия формального определения закона не имели четкого подразделения на законы и подзаконные акты и могут быть определены как текущее законодательство. Его актуализация в соответствии с изменениями генеральной линии партии и социально-экономических задач рассматривалась не столько правом, сколько обязанностью всех органов власти и управления в пределах их компетенции.

По правовой природе текущие советские законы 20-30-х годов во многом сходны с чрезвычайными указами. Большинство из них принимались в оперативном порядке без обсуждения и соблюдения законотворческих процедур, имели временный характер, отменяли, изменяли или дополняли действующее законодательство, разрабатывались и принимались административными органами, ограниченными только пределами своей компетенции. Их инициаторами были не абстрактные законодатели, а органы управления государством, выступающие одновременно и участниками законодательной власти, и руководителями ведомств.

Для минимизации ведомственного характера таких актов использовался метод их примирения с другими ведомственными, вневедомственными и надведомственными интересами. Примирение достигалось не представлением вопроса на разрешение незаинтересованных экспертов, а путем живого согласования интересов. Для обеспечения этого согласования проекты надлежало вносить на рассмотрение в соответствующей форме с объяснительной запиской и другими материалами необходимыми для обоснования проекта.

К проекту следовало прикладывать документы, подтверждающие факт его отправки на заключение заинтересованным учреждениям и лицам, имевшим право участия или совещательного голоса в организации, на рассмотрение которой проект выносился. Их исполнение было обязательным для всех под угрозой применения карательных мер. При этом для нижестоящих республиканских органов отсутствовала возможность приостановления и обжалования общесоюзного текущего законодательства.

Управленческий характер советского законотворчества предполагал и его соответствующую классификацию на общеуправленческое законотворчество и специальноуправленческое. Общеуправленческое законотворчество основывалось на принципе соподчинения и комплексного взаимодействия органов власти и управления. Специальноуправленческое законотворчество опиралось на принцип иерархического подчинения нижестоящих органов вышестоящим. Большой юридической силой обладали акты органов общеуправленческого законотворчества. На республиканском уровне грань между общим и специальным нормотворчеством стиралась, что еще больше затрудняло определение юридической силы актов различных органов управления, имевших, например, такое общее наименование как постановление.

Таким образом, основными правотворческими средствами 1920-30-х гг. стали примирение интересов различных учреждений, согласование проекта с заинтересованными органами и должностными лицами, рассмотрение вспомогательными и подготовительными органами СНК или СТО (прежде всего комиссий Законодательных Предположений и Административно-Финансовой), которые в том числе и обсуждали проект.

Обсуждение законопроекта в СНК и СТО состояло в заслушивании основного докладчика до 10 минут и содокладчиков до 10 минут, прений до 5 минут на человека. Предметом обсуждения становились не статьи проекта, а прилагаемые к нему материалы. Голосование было открытым, решение принимали простым большинством голосов.

Рассмотрение законопроектов в СНК и СТО завершалось не только их утверждением, но и снятием проекта с рассмотрения, отложением рассмотрения проекта. Целью рассмотрения была не точная формулировка статей закона, а установление их смысла. Точную формулировку дорабатывала редакционная комиссия или редактор-консультант. Аутентичность текста после редактуры утверждал подписью председатель или управляющий делами Совнаркома или СТО. Опротестование принятого постановления СНК или СТО не приводило к его отмене, приостановлению действия или изменению. Для этого необходимо было принятие нового постановления.

Принцип обязательного опубликования законов, из вытекающее из него правило о том, что любой неопубликованный закон считается недействительным, отвергалось в Советском государстве. Поэтому не опубликование закона для всеобщего сведения, если в этом нет хозяйственной необходимости, а его сообщение только заинтересованным учреждениям и предприятиям для сохранения командных высот государства и регулирование принадлежащих ему хозяйственных единиц, считалось нормальным.

На обвинение в том, что при таком подходе к обнародованию законов нарушается принцип формального равенства субъектов отвечали, что данное равенство государство не стремилось защищать как таковое, особенно когда речь шла о частных предприятиях. Поэтому общее правило об опубликовании всех постановлений ЦИК и СНК ССР допускало и изъятия из этого правила<sup>1</sup>.

По вопросу о том, какие законы могли не публиковаться мнению юристов расходились. Радикальную позицию высказал Н. М. Тоцкий, полагавший, что любой закон мог не публиковаться<sup>2</sup>. Материальный признак для определения актов, не подлежащих опубликованию, выделил К. А. Архипов. Данным признаком стал адресат, которому закон предназначался.

---

<sup>1</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 22.08.1924 «О порядке опубликования законов и распоряжений Правительства Союза ССР» // СЗ СССР. 1924. № 7, ст. 71.

<sup>2</sup> Тоцкий Н. М. Вступление закона в силу // Право и жизнь. 1925. №1. С.9. - С.3-10.

Получение постановления учреждением, которому оно адресовано, считалось вступившим в силу с момента такого получения. К примеру, постановление, регулирующее взаимодействие трестов или иных учреждений.

Вместе с тем, не опубликование постановлений, предполагающих совершение действий частными лицами, К.А. Архипов приравнивал к приостановлению вступления их в силу<sup>1</sup>. В силу прямого указания постановления от 22 августа 1924 г. не подлежали опубликованию постановления, не имевшие общего значения, а только административно-хозяйственную направленность.

Опубликование законов и распоряжений высших органов власти СССР с 1 июля 1924 г. осуществлялось в «Вестнике ЦИК, СНК и СТО СССР». Отсутствие четкого разграничения в материальном смысле закона и подзаконного акта приводило к тому, что в разделе постановления законодательного характера официальных изданий прежде всего Собрания Законов СССР публиковались акты, которые законами не были, например бюджет. Такие нарушения объяснялись особым социальным назначением публикуемых актов. Для более широкого и быстрого распространения постановлений и распоряжений высших общесоюзных органов их публиковали и в газетах «Известия ЦИКа Союза ССР», «Экономической жизни». Опубликование законов и распоряжений правительства Союза ССР, ведомств Союза ССР в Собрании Законов СССР, «Известиях ЦИКа Союза ССР», «Экономической жизни» имело одинаковые юридические последствия. День получения номера соответствующего номера одного из этих изданий ЦИКами союзных республик, губернскими и уездными комитетами считался временем вступления законов в силу<sup>2</sup>.

Вместе с тем не опубликование постановлений административно-хозяйственного характера не означало возможности его неисполнения главой

---

<sup>1</sup> Архипов К. А. Указ. соч. С.138.

<sup>2</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 06.02.1925 «О времени вступления в силу Законов и Распоряжений Правительства Союза ССР, а равно распоряжений ведомств Союза ССР» // Известия ЦИК СССР. № 34, 11.02.1925.



ведомства. Отсутствие у данных актов общего значения освобождало правительственные органы, их принявшие от обязательной публикации, но не отменяло его обязательного исполнения соответствующими ведомствами. При этом оставался открытым вопрос о времени вступления таких актов в законную силу. На практике для таких актов устанавливался не момент вступления в силу, а момент, с которого они становились обязательными. Таким моментом было получение постановления или распоряжения учреждениями, которым они предназначались. Исключения составляли постановления и распоряжения, в которых указывался срок вступления их в действие, а также акты, вводимые в действие «по телеграфу или радио».

Принцип революционной, а затем социалистической законности, нацеленный на установление революционного порядка, предполагал карательный характер советского законодательства для обеспечения четкой исполнительской дисциплины. Это приводило к увеличению числа уголовных законов и расширению области уголовной ответственности. Данная тенденция особенно четко проявилась в 1930-е годы и выражалась в двух аспектах: во-первых, расширении предмета правового регулирования уголовного законодательства; во-вторых, в ужесточении мер уголовной репрессии и увеличении круга лиц, на которые она распространялась<sup>1</sup>.

Уголовная репрессия в 1930-е годы стала широко применяться за хозяйственные нарушения (бесхозяйственность должностных лиц, выпуск некачественной продукции, несоблюдение стандартов и сроков выполнения работ, поломку сельскохозяйственных машин и другой техники, вредительство в общественном питании и т.п.)<sup>2</sup>, нарушения паспортного режима, за нарушение производственно-технической дисциплины, за

---

<sup>1</sup> Шляпочников А. Закон 7 августа об охране общественной собственности // СГП. 1933. № 5. – С.21-31.

<sup>2</sup> Равич М. Дела рабочего снабжения в Ленинградских судах // Советская юстиция. 1932. № 22. – С.13-18.

нарушение контрактных договоров<sup>1</sup>, за проведение абортов<sup>2</sup> по немедицинским показаниям<sup>3</sup>, за выезд за границу без разрешения и др<sup>4</sup>.

Наиболее наглядными примерами ужесточения уголовной репрессии считаем ее применение за ряд преступлений (кражи, насилие, телесные повреждения, увечья, убийство, попытка убийства) к несовершеннолетним<sup>5</sup> с 12-летнего возраста<sup>6</sup>. Недоносительство за преступления, квалифицируемые как измена Родине карались лишением свободы до 10 лет, в том числе и для несовершеннолетних детей<sup>7</sup>. Лицо, выбиравшее родство с изменником считалось подрывавшим свое «родство с Родиной»<sup>8</sup>, которая в свою очередь отнимала у него свободу от 5 до 10 лет с конфискацией всего имущества.

Таким образом, законотворчество 1920-30-х годов имело чрезвычайный характер. Подтверждением тому, считаем широкие нормотворческие компетенции административных органов и органов юстиции, отсутствие законодательных пределов их нормотворчества, а также упрощенный порядок принятия и изменения законов на всех уровнях власти и управления.

Помимо этого, на общесоюзном<sup>9</sup> и республиканском уровнях дополнительно прорабатывался механизм законотворчества в ситуациях,

<sup>1</sup> Постановление СНК РСФСР от 20.11.1934 «Об ответственности колхозов и единоличников за неспасение хлопка-сырца» // СУ РСФСР. 1934. № 41, ст.256.

<sup>2</sup> Равич М. Аборт в истории уголовного права // Советская юстиция. 1936. № 34. – С.9-10.

<sup>3</sup> Постановление ЦИК СССР № 65, СНК СССР № 1134 от 27.06.1936 «О запрещении абортов, увеличении материальной помощи роженицам, установлении государственной помощи многодетным, расширении сети родильных домов, детских яслей и детских садов, усилении уголовного наказания за неплатеж алиментов и о некоторых изменениях в законодательстве о разводах» // СЗ СССР. 1936, № 34, ст.309.

<sup>4</sup> Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР. 1917-1952. Под редакцией профессора И.Т. Голякова. – М.: Государственное издательство юридической литературы. 1953. 463с. – С.396-400.

<sup>5</sup> Тадевосян В. Закон 7 апреля 1935 г. и борьба с преступностью среди несовершеннолетних // Советская юстиция. 1937. № 10-11. – С.48-51.

<sup>6</sup> Постановление ЦИК СССР № 3, СНК СССР № 598 от 07.04.1935 «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 81, 08.04.1935.

<sup>7</sup> Авербах И.Л. Закон 7 апреля и преступность несовершеннолетних / И. Авербах // За социалистическую законность. – М., 1935. – № 8 (август). – С.10-15.

<sup>8</sup> Волков Г.И. Закон о защите Родины / Г. Волков // Советское государство. – М., 1934. – № 3. – С.3-6.

<sup>9</sup> Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 03.04.1925 «О введении в действие Положения о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» // СЗ СССР. 1925. 25, ст.166.

требовавших введения чрезвычайных мер охраны революционного порядка<sup>1</sup>. Такие меры принимались в форме исключительного или военного положения. В частности, исключительное положение вводилось при контрреволюционных посягательствах на советскую власть или опасности такого покушения, массовых посягательствах на жизнь граждан, чрезвычайных стихийных бедствиях и переходе от военного к нормальному порядку отношений.

Военное положение вводилось при недостаточности мер исключительного положения или в случае, когда местность становилась театром военных действий, получала важное значение для военных целей. Такие меры устанавливались определенным постановлением, изданным Президиумом, ЦИК и СНК союза, союзных или автономных республик соответственно, путем опубликования в официальном печатном органе или расклеивания официальных объявлений. В постановлении следовало указать срок и местность введения чрезвычайных мер. При этом исключительное положение вводилось на срок не свыше 3 месяцев.

В период действия исключительного положения президиум краевого, областного или губернского исполнительного комитета наделялся правом издавать обязательные постановления, выходящие на пределы его компетенции для охраны государственного порядка и безопасности.

Все вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы. Проблемы в установлении режима законности в Советском государстве 1920–1930-х годов считаем односторонний подход к ее соблюдению. От граждан правительство требовало неуклонного исполнения всех советских законов и иных властных предписаний. Однако себя советская власть законами не связывала, рассматривая нормативно-правовые акты сначала как форму агитации и руководство к действию, а затем в качестве инструмента

---

<sup>1</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.05.1926 «О чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 127, 04.06.1926.

управления массами и репрессии в отношении враждебных советскому строю элементов<sup>1</sup>.

Другой причиной проблем с законностью в СССР было подчинение законотворчества задачам текущего момента. Законы менялись с частотой, которой не знала ни одна правовая система. Нестабильность законодательства приводила к тому, что граждане не успевали их не то, что воспринять, но и прочесть. Соблюдать многочисленные директивы не представлялось возможным и в силу их противоречивости, декларативности и не реалистичности. Понятие правонарушения стало трактоваться настолько широко, что любое действие, препятствовавшее социалистическому строительству, влекло юридическую ответственность, имевшую в условиях диктатуры пролетариата репрессивный характер<sup>2</sup>.

Кроме того, использование законов в качестве оперативного средства решения социально-экономических проблем привело к их быстрому устареванию и как следствие появлению множества формально действующих, но «мертвых» законов. Причем в их число попадали не только декреты, постановления и распоряжения, но и кодексы. К началу 1930-х годов большинство кодексов, принятых в период НЭП, не соответствовали новым директивам ЦК РКП(б), в их числе Земельный кодекс 1922 г., Гражданский кодекс 1922 г.<sup>3</sup>.

Главными требованиями к законам становилось их полное соответствие решениям и установкам партийных съездов, охрана с их помощью социалистического сектора экономики, экономическое содержание, гибкость, юридическое обеспечение мероприятий, количественных и качественных

---

<sup>1</sup> Пионтковский А.А. Сталинская конституция и проект уголовного кодекса. – М., 1947. 42 с. – С.15.

<sup>2</sup> Нахимсон Ф. Три года действия закона о мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних // Советская юстиция. 1938. № 8. – С.1-12.

<sup>3</sup> Гинцбург Л.Я. Каким должен быть закон об управлении социалистической промышленностью / Л. Гинцбург // Советская юстиция. – М., 1931. – № 20 (20 июля). – С.16-20.

показателей, предусмотренных планом, посредством разнообразных санкций, в том числе исключительных и чрезвычайных<sup>1</sup>.

В зависимости от текущих задач, решаемых советской властью, законы подразделялись на обычные и актуальные, обеспечивавшие проведение хозяйственно-политических компаний, требовавшие особого внимания со стороны органов юстиции и иных правоприменителей<sup>2</sup>.

Для административных органов и органов юстиции революционная законность создавала возможности широкого участия в нормотворчестве, восполняющем, корректирующем и даже изменяющем действующие законы. Ограничение круга субъектов законотворчества в 30-е годы принципиально не изменило ситуацию, так как закон по своему социальному значению практически не отличался от инструкций, постановлений и распоряжений исполнительных органов управления.

---

<sup>1</sup> Герцензон А.А. Закон о запрещении аборта / А. Герцензон, Н. Лапшина // Социалистическая законность. – М., 1936. – № 10 (октябрь). – С.26-31.

<sup>2</sup> Брагинский М. Новый закон о сельхозналоге и задачи органов юстиции / М. Брагинский // Советская юстиция. – М., 1932. – № 15 (30 мая). – С.5-7.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование организации правотворчества Советского государства в чрезвычайных условиях 1917 – конца 30-х годов XX позволило прийти к следующим заключительным выводам.

Угроза национальной безопасности, которую несут чрезвычайные ситуации, их сложность, множественность и разнообразие в современном мире требует их тщательного изучения. Вместе с тем, в досоветской, советской и современной науке так и не выработаны общие подходы к их юридической оценке и урегулированию правовыми средствами.

Разработка механизма правотворчества в чрезвычайных условиях позволит минимизировать правотворческие ошибки, влекущие в данных условиях губительные последствия, а также юридически обеспечит принятие экстренных мер, позволяющих, с одной стороны, сохранить основы государственного строя и обеспечить безопасность граждан, с другой стороны, оставаться органам власти, принимающим такие меры, в законодательных пределах.

Для осуществления правотворческой деятельности государства в чрезвычайных условиях необходимо установить признаки чрезвычайных ситуаций, служащих основанием для принятия юридических норм, а также установить порядок правотворчества при их возникновении.

Понятие «чрезвычайные ситуации», сформулированное в ст.1 Федерального Закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», по средством использования термина «обстановка» не пригодно для определения причины или комплекса причин, требующего особого правового регулирования, к тому же допускает смешение с понятием «чрезвычайные условия». Представляется, что чрезвычайной ситуацией (чрезвычайность) в общесоциальном смысле признается нетипичное жизненное явление (событие, обстоятельство,

действие) повышенной опасности (сверхопасности) для общества и государства, создающее определенные условия для возникновения особых правовых отношений.

Выявленные в ходе исследования два научных подхода к правотворчеству в чрезвычайных условиях: 1) исключительной природы властных государственных полномочий; 2) легальный подход обладают недостатками и нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Выход за пределы действующего законодательства в рамках реализации теории исключительности властных полномочий главы государства и/или правительства и/или специально созданного чрезвычайного органа власти позволяет принимать экстренные меры, но в долгосрочной перспективе снижает авторитет закона и создает прецедент автономии власти и нарушения основ конституционного строя государства, так как ставит отдельное лицо или группу лиц над законом.

Сторонники легального научного подхода, отстаивающие возможность преодоления чрезвычайных ситуаций в пределах демократического строя, либо вступают в противоречие допуская при принятии властных решений отступление в данных обстоятельствах от норм действующего законодательства, включая конституцию, или предлагают утопические модели действия нормального механизма правотворчества в чрезвычайных условиях с сохранением основополагающих принципов демократического государственного строя. Кроме того, данный подход не предлагает способы преодоления обстоятельств, обуславливающих наступление чрезвычайной ситуации.

Правотворческая деятельность конституционных органов советской власти в период Гражданской войны имела охранительный и императивный характер. Она была нацелена на сохранение и укрепление государственной конструкции советской власти всеми средствами, способствующими достижению этой цели. Ужесточение законодательства должным образом не

обосновывалось, а подчинялось принципу целесообразности и конъюнктурным политическим соображениям.

Правотворческая деятельность отличалась краткосрочностью, казуистичностью, фрагментарностью. Она не имела долгосрочной программы, перспективы и даже плана законодательных работ. Большинство принимаемых актов имело временный характер, в том числе Конституция РСФСР 1918г. Стратегия правового регулирования общественных отношений отсутствовала. Научно-практический системный подход к законотвочеству был заменен революционным порывом и партийно-идеологическим обоснованием. Общегосударственные законы разрабатывались на основе резолюций партийных съездов.

На основании исторической реконструкции советского правотворчества в выбранный хронологический период выявлены его специфические особенности, позволившие определить его чрезвычайный характер. В частности, определены следующие признаки чрезвычайности, сложившиеся в годы Гражданской войны и сохранившиеся в организации законодательной деятельности периода НЭП и 1930-х годов: субъектный состав законодателей, включавший помимо конституционных органов, которым в значительной мере отводилась роль легитимации принятых законов, исполнительно-распорядительные органы (СНК СССР, СТО СССР и общесоюзные наркоматы) при руководящей роли в правотворчестве Политбюро, ЦК РКП(б).

Кроме того, к признакам чрезвычайности отнесена оперативность принятия законов, исключавшая длительную процедуры и тщательность их обсуждения в законодательных органах. Динамичные изменения социально-экономического курса требовали моментального юридического оформления принятых партией решений. Однако установление жёстких сроков не приводило к улучшению качества законов и упрощению законотвочества. Напротив, осуществление законотвочества органами, не предназначенными для этой работы и вовлеченным во внутрипартийную борьбу, приводило к бюрократическим проволочкам, волокитам, длительным согласованиям,



множественности процедур и затягиваниям работы над проектами. Даже работа над подзаконными актами длилась годами.

Образование СССР и создание двухуровневой системы правотворчества принципиально не изменило его чрезвычайный характер. Унификация и централизация законотворчества обеспечивалась расширением полномочий общесоюзных органов власти и управления и ограничения законодательной компетенции республиканских органов, а также детализацией общесоюзного законодательства.

Содержание советского законодательства 20-30-х годов определялось принципом революционной законности. Его понимание в советской юридической науке не оставалось неизменным, но предполагалось подчинение законности интересам управления, ее обусловленность марксистско-ленинской идеологией, выраженной в программе и директивах партии, а также революционной целесообразностью. Поэтому основными требованиями к закону считались: гибкость законов и возможность их широкого толкования, формально выражать волю партии и господствующего класса, карательный характер для обеспечения чёткой исполнительской дисциплины.

Чрезвычайность революционной законности, содержащей элементы принуждения и насилия как орудие слома капиталистических элементов, придавал специфику и революционным законам. Советские руководители, а вслед за ними и юристы, не видели противоречия в применении чрезвычайных мер в условиях действия принципа законности.

Законы утратили самостоятельное значение и стали проводниками между программными установками партии и социалистическим строительством. Только конституции и кодексы сохранили в рассматриваемый период относительную самостоятельность, но носили преимущественно декларативный характер. Остальные нормативные правовые акты в силу отсутствия формального определения закона могут быть

определены как текущее законодательство, имевшее черты сходства с чрезвычайными указами.

Революционные законы не отменяли революционного произвола, а ставили его под контроль партии и бюрократического аппарата. Единственным мерилom правильности закона и его применения стало соответствие генеральной линии партии. Юридическая сила закона определялась не столько местом органа власти и управления его принявшего, сколько революционной (советской) целесообразностью.

Чрезвычайность создания и характера законов создавала проблемы с установлением режима законности. В их числе – односторонний подход власти к ее соблюдению и подчинение законотворчества задачам текущего момента.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст.4398.
2. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2001. № 23. ст. 2277.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 18.03.2019) ст.1129 // Собрание законодательства РФ. 03.12.2001. № 49, ст. 4552.
4. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. ст. 2.
5. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. ст. 3648.
6. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II), ст. 5351.
7. Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 (ред. от 15.03.2021) «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.12.2016. № 49, ст. 6887.
8. Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 22.02.2021. № 8 (часть II). ст. 1398.
9. Постановление Правительства РФ от 17.05.2011 № 376 (ред. от 11.06.2016) «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» (вместе с "Правилами введения чрезвычайных ситуаций в

лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций") // Собрание законодательства РФ. 23.05.2011. № 21. ст. 2971.

10. Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 (ред. от 20.12.2019) «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 28.05.2007. № 22, ст. 2640.

11. Закон СССР от 03.04.1990 № 1407–1 «О правовом режиме чрезвычайного положения» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 15. ст. 250.

12. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята ВС СССР 07.10.1977. Ст.4 // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст.617.

13. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283, 06.12.1936.

14. Постановление СНК СССР «Об утверждении Положения о Народном Комиссариате Юстиции Союза ССР» от 15.06.1939 № 859 // СП СССР. 1939. № 40. Ст.301.

15. Постановление ЦИК СССР № 80, СНК СССР № 2086 «Положение о Народном Комиссариате Юстиции Союза ССР» от 08.12.1936 // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 286. 09.12.1936.

16. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 25.06.1932 «О революционной законности» // Известия ЦИК СССР. № 176. 27.06.1932.

17. Постановление СНК СССР от 19.10.1930 № 560а «Об утверждении положения о правовом отделе при Совете народных комиссаров Союза ССР» // СЗ СССР. 1930. № 53, ст. 559.

18. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР «Об утверждении Положения о Народном комиссариате юстиции РСФСР» от 03.06.1929 // СУ РСФСР. 1929. № 41. Ст.434.

19. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР «О работе по кодификации законодательства РСФСР» от 29.07.1929 // СУ РСФСР. 1929. № 60. Ст.600.

20. Постановление СНК СССР «О составлении собрания действующих законов Союза ССР» от 19.07.1927 // СЗ СССР. 1927. № 51. Ст.512.

21. Постановление СНК СССР от 17.08.1926 «Положение о редакционно-юридическом бюро при Совете Народных Комиссаров Союза ССР» // СЗ СССР. 1926. № 58, ст. 429.

22. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.05.1926 «О чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 127, 04.06.1926.

23. Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 03.04.1925 «О введении в действие Положения о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка» // СЗ СССР. 1925. № 25, ст. 166.

24. Постановление СНК СССР «Положение о Комиссии Законодательных Предположений при Совете Народных Комиссаров Союза ССР» от 11.09.1923 // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 6. Ст.147.

25. Постановление ВЦИК от 09.11.1922 «О введении в действие Кодекса Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р. изд. 1922 г.» (вместе с «Кодексом Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р.») // СУ РСФСР. 1922. № 70. Ст.903.

26. Постановление VIII Всероссийского Съезда Советов от 23.12.1920 «О советском строительстве» // СУ РСФСР. 1921. № 1. ст. 1.

27. Постановление VII Всероссийского Съезда Советов от 12.12.1919 «О советском строительстве» // СУ РСФСР. 1919. № 64. Ст.578.

28. Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов от 08.11.1918 «О точном соблюдении законов» // СУ РСФСР. 1918. № 90. Ст.908.

29. Декрет ВЦИК от 27.04.1918 «Об отмене наследования» // Известия ВЦИК. № 87. 01.05.1918.

30. Декрет о редактировании и печатании законодательных и правительственных актов от 29 января 1918г. // Собрание Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. №20. Ст.309.

31. Декрет «Социалистическое отечество в опасности» от 21 февраля 1918г. // Декреты Советской власти. Том I: 25 октября 1917 г. С.490-491.

32. О правилах, коими Россия будет руководствоваться во время войны 1914 года: Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату от 28 июля 1914 г. // Известия Министерства иностранных дел. – Петроград, 1915. – Книга I.

33. Основные государственные законы от 23 апреля 1906г. №27805 // Полное собрание законов Российской империи: Собрание 3-е. - Санкт-Петербург: Государственная типография, 1885–1916. - 32 см. - Тип. т. 7 не указана. Собрание 3-е: с 1 марта 1881 г. по 1913 г. Т. 26, отделение 1: 1906: от № 27173–28753 и дополнения. - 1909. -[2], 1141, [29] с.

34. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия Комитета министров, высочайше утвержденное 14 августа 1881г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. I. СПб., 1885. С. 261–266.

#### **Сборники документов, опубликованные источники**

35. Аграрная политика Советской власти (1917–1918 гг.). Документы и материалы. – М., 1954. – 358 с.

36. Акты, относящиеся до юридического быта Древней Руси. Изданы Археографической комиссией под редакцией Калачева Н. В. Т. I–III. – СПб., 1857-1884.

37. В. И. Ленин и ВЧК: Сборник документов (1917-1922гг.) - М.: Политиздат, 1970. – 679с.

38. Второй Всероссийский Съезд Областных и Губернских Комиссаров Юстиции (2–6 июля 1918 года). Народный суд. Вып. 3 - М.: Изд-во Наркомюста, 1918. - 117 с.

39. Голос народа. Письма и отклики рядовых советских граждан о событиях 1918–1932 гг. / Ин-т Рос. истории РАН, Федер. архив. служба Российской Федерации, Рос. гос. архив экономики, отв. ред. А.К.Соколов. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1997. — (Серия «Социальная история России XX века»). — 328 с.

40. Декреты Советской власти. Том I: 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. / Институт марксизма-ленинизма при ЦК КПСС; Институт истории Академии наук СССР. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1957. – XII, [2], 626 с.

41. Декреты Советской власти. Том III. 11 июля — 9 ноября 1918 г. М., 1964. – 664с.

42. Двенадцатый съезд РКП (б). Стенографический отчет. Апрель 1923г. М., Политиздат, 1968. — 903с.

43. Как ломали НЭП. Стенограммы Пленумов ЦК ВКП(б). 1928–1929. М.: Материк Москва, 2000. – 703с.

44. Лубянка. Сталин и ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД. Архив Сталина. Документы высших органов партийной и государственной власти. Январь 1922 – декабрь 1936. / Под ред. А. Н. Яковлева; сост. В. Н. Хаустов, В. П. Наумов, Н. С. Плотникова. М.: МФД, 2003. — 912с.

45. Материалы Народного Комиссариата Юстиции. Вып.1. М.: Издание Народного Комиссариата юстиции, 1918. — 80с.

46. Наказ Комиссии о сочинении проекта нового Уложения. Ст.440-443 // Полное собрание законов Российской империи. № 12949.

47. Обзор деятельности Совета народных комиссаров и центральных представительных органов РСФСР за период с 6.07.23 по 1.01.24. – М.: 4-я тип. «Мосполиограф», 1924. — 62с.

48. Образование Башкирской автономной советской социалистической республики. Сборник материалов. Под ред. Б. Х. Юлдашбаева. –Уфа, 1957. – 313с.

49. От Съезда к Съезду (апрель 1927-май 1929г.). Материалы к отчету Правительства на V Съезда советов Союза ССР / СССР. – М., 1929. –202с.

50. Памятники русского права. Вып. 4. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1956. – 632с.

51. Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета 4 созыва. Стенографический отчет. М., 1920. – 442с.

52. Протоколы заседаний Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Совета Рабочих Солдатских и крестьянских депутатов II созыва. М.: Изд-во ВЦИК, 1918. 192с.

53. Российское законодательство X-XX вв.: В 9 т. // Под редакцией О. И. Чистякова. М., 1984–1992 гг.

54. Сборник Императорского Русского исторического общества. Т.7: Бумаги императрицы Екатерины II, хранящиеся в Государственном архиве Министерства иностранных дел. Ч.1. – СПб.: Типография Императорской Академии наук, 1871. - 417с.

55. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР. 1917–1952. Под редакцией профессора И. Т. Голякова. – М.: Государственное издательство юридической литературы. 1953. –463с.

56. Сборник решений Правительствующего Сената по крестьянским делам. 1890–1898. Составитель Данилов И. – СПб., 1898. – 415 с.

57. Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. Пг., 1917.

#### **Монографии и статьи**

58. Агамбен Дж. Номо sacer. Чрезвычайное положение. – М.: Издательство «Европа», 2011. – 148с.



59. Азми Д.М. Теоретико-методологический анализ отечественного учения о системе права (1938-1946 годы). –М.: ЮРКОМПАНИ, 2009. – 286 с.
60. Азми, Дина Мамдуховна. Правовая структуризация и систематика [Текст] / Азми Д. М. – Москва: Юстицинформ, 2010. – 318 с.
61. Алексеев Н. Н. Очерки по общей теории государства. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки. – М.: Моск. науч. изд-во. 1918. – 208 с.
62. Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. – М., «Аграф», 1998. – 640с.
63. Алексеев С. С. Структура советского права. М.: Юрид. лит-ра, 1975. – 264с.
64. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Норма, 2001. – 752 с.
65. Антонова Л. И. Организационные формы правотворческой деятельности Совета Народных Комиссаров. 1917-1922гг. // Правоведение. 1968. №3. – С.96-105.
66. Архиппов К. А. Закон в советском государстве / К.А. Архиппов. – М.; Л.: Государственное издательство, 1926. – 157 с.
67. Архипов Н. И., Кульба В. В. Управление в чрезвычайных ситуациях. 2-е изд., перераб., и доп. М.: Российский государственный гуманитарный университет, 1998. – 225с.
68. Байтин М.И. Сущность права. 2-е изд. – М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. – 408с.
69. Баранов, Владимир Михайлович. Классификация в российском законодательстве [Текст]: (теоретико-прикладное исследование): монография / В. М. Баранов, А. П. Кузнецов, Н. Н. Маршакова. – Москва: Юрлитинформ, 2014. – 159 с.
70. Барсукова, Вероника Николаевна. Основы структурирования кодифицированных актов [Текст] / В. Н. Барсукова; под ред. И.Н. Сенякина. – Москва: Статут, 2011. – 204,[2] с.

71. Блосфельдт Г.Э. «Законная сила» Свода законов в свете архивных данных. – М.: Зерцало, 2006. – 280с.

72. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. – М.: Юрид, лит., 1963. – 198с.

73. Варга Чаба. Загадка права и правового мышления / Пер. с англ.; Сост. и науч. ред. М. В. Антонова. – СПб.: ИД «Алеф- Пресс», 2015. – 395с.

74. Варламова Н. В. Философия права и юридическая догматика (проблема внутренней непротиворечивости правовой теории) // Юриспруденция XXI века: горизонты развития. Очерки. – СПб., 2006. – С.269-300.

75. Венгеров А. Б., Барабашев И.С. Нормативная система и эффективность общественного производства. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. – 288с.

76. Винавер М.М. Кодификация и толкование (Историческая параллель) // Вестник права. 1904. Книга вторая. Февраль. – С.95-109.

77. Винавер А.М. Законодательная техника / Александр Винавер // Право и Жизнь. – М., 1926. – Книга 2–3. – С. 3–11.

78. Вильнянский С.И. К вопросу о системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 1. – С.105-110.

79. Винокуров А.Н. Буквоедство или революционная законность / А. Винокуров // Советское государство и революция права. – М., 1930. – № 5–6 (Май – Июнь). – С. 283–286.

80. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Издание четвертое с дополнениями. – СПб.: Издание книгопродавца Н. Я. Оглоблина, 1905. – 699 с.

81. Власенко Н. А. Законодательная технология: Теория. Опыт. Правила. – Иркутск: Вост.-сибр. кн. Изд-во, 2001. – 142 с.

82. Войтиков С. С. Узда для Троцкого: Красные вожди в годы Гражданской войны. - М.: Аиро- XXI, 2016. - 432 с.

83. Вопросы кодификации: Сборник науч. статей / [Отв. ред. д-р юрид. наук В.М. Чхиквадзе и канд. юрид. наук А.Н. Иодковский]; Акад. наук СССР. Ин-т права им. А. Я. Вышинского. – Москва: Госюриздат, 1957. – 247 с.

84. Вышинский А. Я. Революция и законность / А. Вышинский // Советская юстиция. – М., 1933. – № 5 (март). – С. 4–8.

85. Галузо В.Н. Систематизация законодательства в России (1649-1913): Учебное пособие. – М., 2007. – 112с.

86. Гернет М.Н. Наркотизм, преступность и уголовный закон / Мих. Гернет // Право и Жизнь. – М., 1924. – Книга 3–4. – С. 39–46.

87. Гессен В. М. Исключительное положение / В. М. Гессен. – СПб.: Издание Юридического книжного склада «Право», 1908. – VIII, 410 с.

88. Гиляров Е. М. Организационно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти России в 1905-1929гг. – Монография. М.: НИЯУ МИФИ, 2010. – 154с.

89. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Сочинения: В 2 т. – Т. 2. – М.: Мысль, 1991. – 182с.

90. Гойхбарг А. Г. Пролетарская революция и гражданское право // Пролетарская революция и право. 1918. №1. – С.10 - 21.

91. Голанд Ю. М. Кризисы, разрушившие нэп. – М.: Международный НИИ проблем управления, 1991. – 98с.

92. Горшенин К. П., Елисейкин П.Ф., Братусь С.Н., Развитие кодификации советского законодательства / Всесоюз. науч.-исслед. ин-т советского законодательства. – Москва: Юрид, лит., 1968. – 247 с.

93. Государственная политика и управление / Под ред. А. И. Соловьева. – М.: Аспект-Пресс, 2017. – 480с.

94. Графский В.Г. Систематизации законодательства в европейской и российской традиции // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). К 175-летию Свода законов Российской империи: Материалы Международного

круглого стола. Институт государства и права РАН (Москва, 18-19 января 2008 года) / Под ред. проф. В. М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. – Н. Новгород, 2008. – С.7-23.

95. Грязин И.Н. Текст права. – Таллин, 1983. – 187с.

96. Данилов А. А. Как боролись с привилегиями в первые годы советской власти // Линия судьбы. Сборник статей, очерков, эссе. – М.: Собрание, 2007. – С. 309–318.

97. Добрышевский С.А., Данцева Т. Н. Формальные источники права. – М.: Норма, 2011. – 160 с.

98. Дябло В.К. Буржуазная законность, советская законность и революционная целесообразность / В. Дябло // Советское право. – М.; Л., 1926. – № 6. – С. 20–40.

99. Емцов Г.Н. Государство и право в условиях гражданской войны: монография. – Красноярск, РУМЦ ЮО, 2006. – 116с.

100. Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие) / Под ред. А. С. Пиголкина. М.: Формула права, 2000. – 608с.

101. Захаров Н. С. Советское государство и право в период иностранной военной интервенции и гражданской войны (1918-1920гг.). – Казань, 1962. – 86с.

102. Иванов Ю. В. Формы народного правотворчества в период двух буржуазно-демократических революций (по материалам Енисейской губернии) / Ю. В. Иванов // Труды Томского государственного университета имени В.В. Куйбышева. Том 199: Вопросы государства и права. – Томск: Издательство Томского университета, 1968. – С. 47–51.

103. Исаев И. А. Революционная психология и революционная законность (Российский опыт 1917г.) // Государство и право. 1995. №11. – С.145-150.

104. Карташов В. Н. Теория правовой системы общества: Учебное пособие: В 2 т. – Ярославль: Изд-во Яр.ГУ, 2006–544 с.

105. Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. – 472с.

106. Керимов Д. А. Кодификация и законодательная техника. М., 1962. – 104с.
107. Керимов Д. А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. – М., 2000. – 413с.
108. Клеандрова В. М. Организация и формы деятельности ВЦИК. 1917-1924гг. – М., 1968. – 127с.
109. Ковалев И. К. Широкое участие общественности в обсуждении проектов Основ гражданского законодательства и гражданского судопроизводства // Советское государство и право. 1962. № 2. – С.16-23.
110. Ковалевский М. М. Взаимоотношение свободы и общественной солидарности // Вехи. Интеллигенция в России. Сборник статей 1909-1910 г. – М., 1991. – С.286-294.
111. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. – СПб., 1909. – 354с.
112. Коркунов Н. М. Указ и закон. Исследование. – СПб., 1894. – 408с.
113. Корнеев С. М. Вопросы построения системы советского права // Правоведение. 1963. № 1. – С.14-25.
114. Кононов В. А., Лебедь С. В. Международное право и режим чрезвычайного положения: проблемы обеспечения прав человека в условиях внутренней напряженности. – М., 2003. – 191с.
115. Крыленко Н. В. Борьба за революционную законность на пороге второй пятилетки / Н. Крыленко // Советское государство. – М., 1932. – № 5–6 (май – июнь). – С. 3–24.
116. Крысин Л. П. Иллюстрированный толковый словарь иностранных слов. – М.: Эксмо, 2008. – 864с.
117. Курицын В. М. Проблемы демократии и законности в первые годы нэпа // Вопросы истории. 1972. № 4. – С. 52–72.
118. Курский Д. И. На путях развития советского права. Статьи и речи. 1919–1926. – Москва: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1927. – 199с.

119. Ларин А. М. Чрезвычайные ситуации и деятельность правоохранительных органов // Право и чрезвычайные ситуации. – М., 1992. – С.108-114.
120. Ленинский сборник. Т. XVIII. Под ред. В. В. Адоратского, В. М. Молотова, М. А. Савельева. – М., 1931. – 334с.
121. Лозбинец В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации: теория, законодательство, практика. – М.: Юрид, лит., 2001. – 232с.
122. Локк Дж. Сочинения в трех томах. Т. 1. – М.: Мысль, 1985. – 621с.
123. Люблинский П.И. Закон и чрезвычайный указ в военное время / П.И. Люблинский // Право. Еженедельная юридическая газета. – Петроград, 1916. – № 25 (26 июня). – Стб. 1449–1461; № 26 (3 июля). – Стб. 1516–1526.
124. Магазинер Я. М. Чрезвычайно-указное право в России. – СПб.: Типография Стасюлевича, 1911. – 173с.
125. Макаров А. Н. Чрезвычайные указы во Франции / А. Н. Макаров // Право. Еженедельная юридическая газета. – Петроград, 1916. – № 24 (19 июня). – Стб. 1410.
126. Милушин М.И. Формирование комплексных образований в законодательстве РФ – М.: ЮНИКО-ИНФОРМ, 2003. – 96с.
127. Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства: Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства; А. В. Мицкевич. – М.: Юридическая литература, 1967. – 175 с.
128. Муромцев С. А. Определение и основное разделение права / Исследование Сергея Муромцева, профессора Московского университета. – М.: Типография А. И. Мамонтова и Ко, 1879. – 240 с.
129. Нерсесянц В.С. Право и правовой закон: становление и развитие / Под ред. В. В. Лапаевой. – М.: Норма, 2009. – 384 с.

130. Нахимсон Ф. Три года действия закона о мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних // Советская юстиция. 1938. №8. – С. 1–12.
131. Нерсесянц В.С. Сравнительное правоведение в системе юриспруденции // Государство и право. 2001. № 6. – С. 5–15.
132. Нипосчек В.И. Нормативное регулирование социалистических общественных отношений // Правоведение. 1974. № 5. – С.14-18.
133. Новгородцев П.И. Из лекций по общей теории права. Часть методологическая. М., 1904. – 109с.
134. Новицкая. Т. Е. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. История создания. Общая характеристика. Текст. Приложения. 2-е изд., доп. и испр. / Моск. гос. ун-т, юрид. фак-т. М.: Зерцало, 2002. – 224с.
135. Новицкий И. Б. Основные этапы развития советского социалистического права // История советского гражданского права. 1917–1947. – М., 1949. – С.7-67.
136. Нольдэ Б.Э. Логика правовой системы // Право: Еженедельная юридическая газета. СПб., 1908. № 44. 2 ноября. – 2387-2442 стб.
137. Обзорение исторических сведений о Своде законов / М.М. Сперанский. СПб., 1833. – 200с.
138. Общая теория советского права / Александров Н. Г., Братусь С.Н., Грацианский П. С., Лейст О.Е., и др.; под ред.: Братусь С.Н., Самощенко И.С. – М.: Юрид, лит., 1966. – 491 с.
139. Общая теория государства и права. Академический курс: В 2-х т. / Под ред. проф. М. Н. Марченко. Т.2. Теория права. М.: Зерцало, 2000. – 640с.
140. Омельченко О. А. Кодификация права в России в период абсолютной монархии. М., 1989. – 148с.
141. Остроухова К., Суровцева Совет рабоче-крестьянской обороны 1918–1920 годов // Вопросы истории. 1943. №10. – С.14-17.
142. Павкин Л. М. Теория чрезвычайного положения: К. Шмитт и Д. Агамбен // Северо-Кавказский юридический вестник. 2012. №4. – С. 19–23.

143. Петрухин И. Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. 1993. №2. – С.46-56.
144. Письма из Англии // Журнал Министерства Юстиции. 1915. №3. С.272-276.
145. Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. – 146с.
146. Поляков А. В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: Курс лекций. – СПб.: Издательство С.-Петербурга. Гос. Ун-та, 2004. – 832с.
147. Понтович Э. Э. Понятие и значение закона в советском государстве // Советское строительство. 1928. №7. – С.43-57.
148. Портнов В. П. ВЧК. 1917-1922гг. – М.: Юрид. лит, 1987. – 207с.
149. Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: монография / В. А. Пучков, Т. Я. Хабриева, В. С. Артамонов и др.; отв. Ред. Т. Я. Хабриева; зам. отв. ред. Л. В. Андриченко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. – С. 48–63.
150. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: Юрист, 2001. – 656с.
151. Развитие кодификации кодификации советского законодательства. – М., 1968. – 247с.
152. Рассел Б. Практика и теория большевизма. – М.: Наука, 1991. – 128с.
153. Рейснер М. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. - М.: Гос. Изд-во, 1924. – 276с.
154. Реутов В. П. Функциональная природа системы права. Пермь, 2002. – 162с.
155. Руководство к познанию законов. – СПб., 1845. – 171с.



156. Саламатова М. С. Выборы в Советской России: законодательство и практика реализации (1918-1936гг.) / М. С. Саламатова. – Новосибирск: НГУЭУ, 2016. – 340с.
157. Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1993. – 244с.
158. Сергеевич В. И. Лекции и исследования по истории русского права. – СПб., 1883. – 997 с.
159. Синюков В.Н. Российская правовая система: Введение в общую теорию. – Саратов, 1994. – 570 с.
160. Система советского законодательства / Алексеев В. Б., Болдырев Е. В., Брагинский М. И., Братусь С.Н., и др.; Отв. ред.: Самощенко И.С. – М.: Юрид, лит., 1980. – 328 с.
161. Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 382с.
162. Системность права: история, теория, практика: коллективная монография / [М. В. Антонов, Л. И. Глухарева, Л. А. Голубева и др.]; – Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей экономики и права. – Санкт-Петербург: СПб ИВЭСЭП, 2016. – 364с.
163. Слученкова Ю. «Основные законы Российской империи» от 23 апреля 1906 года – как этап становления российского конституционализма // Государство и право в XXI веке 2016. №1. – С.22-26.
164. Сорокин В. В. Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходный период. – Барнаул, 2002. – 541с.
165. Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. – СПб., 1845. – 171с.
166. Становление основ общесоюзного законодательства. – М., 1972. – 327с.
167. Старостин С. А. Чрезвычайное положение. – М.: Проспект, 2019. – 120с.

168. Структура правовой системы: государственное право и частное право. – Париж: Французская организация технического сотрудничества, 1991. – 64 с.
169. Стучка П.И. Революционная роль советского права. М.: Сов. зак-во, 1934. – 216 с.
170. Стучка П. И. Пролетарская революция и суд // Пролетарская революция и право. 1918. №1. – С.1-7.
171. Стучка П. И. Революция и революционная законность // Советское государство и революция права. 1930. №3. – С.15-22.
172. Судебная практика в советской правовой системе / Отв. ред. С.Н. Братусь, А. Б. Венгеров. М.: Юрид. лит., 1975. – 328с.
173. Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев: тип. К. Маттисена, 1917. – 534с.
174. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М., 1962. – 575 с.
175. Тиунова Л. Б. Системные связи правовой действительности. – СПб., 1991. - 282с.
176. Тихомиров Ю. А. Правовая система развитого социалистического общества // Советское государство и право. 1979. № 7. – С.30-39.
177. Тихомиров Ю. А. Теория закона. – М.: Наука, 1982. – 257с.
178. Тоцкий Н. М. Вступление закона в силу // Право и жизнь. 1925. №1. С.9. – С.3-10.
179. Трайнин А.Н. О революционной законности / А. Трайнин // Право и Жизнь. – М., 1922. – Книга 1 (июнь). – С. 5–8.
180. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. – СПб., 1998. – 183с.
181. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы. – М.: Изд-во «Щит-М», 2000. – 264с.

182. Хабриева Т. Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 6. Содерж.: Теория толкования права. Теория правотворчества. Концепции развития законодательства. – М., 2018. – 467с.
183. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. – Казань: Изд. Казанского ун-та, 1980. - 159с.
184. Филиппов А. Н. Учебник истории русского права. Часть 1. – Юрьев. 1914. – 824 с.
185. Формирование правовой системы России: проблемы и перспективы: Сб. статей. – Новосибирск: Наука, 1997г. – 223 с.
186. Фотиева Л. А. Из жизни В. И. Ленина. – М., 1967. – 320с.
187. Черненко А. К. Теоретико-методологические аспекты формирования правовой системы общества. – Новосибирск: Наука, 2004. – 296 с.
188. Чистяков О. И. Организация кодификационных работ в первые годы Советской власти (1917-1923гг.) // Советское государство и право. 1956. №5. – С.10-22.
189. Чхиквадзе В.М. Роль советской правовой науки в совершенствовании законодательства // Вопросы кодификации. М., 1957. – С.7-27.
190. Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. – М.: Издательская группа «Юрист», 2003. – 688 с.
191. Шатковская Т.В., Бурмистров С. В. Теория и практика правового нигилизма в России: опыт научной экспликации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2019. №4. – С.15-24.
192. Шатковская Т.В. Обычное право российских крестьян второй половины XIX – начала XX века: монография. – Ростов-на-Дону, 2009. – 576 с.
193. Шатковская Т.В. Традиция и модернизация в праве: сравнительно-правовой аспект // Журнал российского права. 2014. № 4. – С.45-56.
194. Шатковская Т.В. Проблема насилия в российском праве в контексте исторического подхода и реалий современной законопроектной деятельности

// Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2020. Т.7. №2. – С. 48–56.

195. Ширяев В. Н. Вопросы правотворчества и суда в Советской России (По материалам Народного Комиссариата Юстиции) / В. Н. Ширяев // Сборник Ярославского Государственного Университета. Выпуск 1: 1918–19 г. – Ярославль: Типография Ярославского С.-Х. и Кредитного Союза Кооперативов, 1920. – С. 7–15.

196. Яхонтов В.И. О революционной законности / В. Яхонтов // Советское право. – М.; Л., 1926. – № 1. – С. 3–12.

197. Ackerman B. The Emergency Constitution // Yale Law Journal. 2004. Vol. 113. – P. 1029 -1091.

198. Domrin A.A. Lost War on Terror: Forgotten Lessons of the Russian Empire // Michigan State Journal of International Law. 2010. Vol. 19:1. – P. 63-94.

199. Dysenhaus D. Schmitt vs. Dicey: Are States of Emergency Inside or Outside the Legal Order // Cardoso Law Review. 2006. P. 2005- 2040.

200. Ferejohn J. P. Pasquino P. The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers // International Journal of Constitutional Law. 2004. 2. – P.210-239.

201. Lazar N. States of Emergency in Liberal Democracies. USA: Cambridge University Press, 2009. – 190p.

202. Rossiter C. Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies. USA: Princeton University Press, 2009. – 342p.

203. Watkins F. The Failure of Constitutional Emergency Powers under the German Republic. USA: Harvard University Press, 1939. – 148с.

#### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

204. Буссье Рафаэль Франсуа Фредерик. Эффективность современных демократий перед лицом глобальных чрезвычайных вызовов: дис. ... канд. полит. наук. – М., 2018. – 175 с.

205. Колокольцев В. А. Обеспечение государственных интересов России в контексте концепции национальной безопасности: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб. ун-т МВД России. СПб., 2005. – 496 с.

206. Максимов Р. А. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях (Общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – Пенза, 2014. – 207 с.

207. Максимова О. Д. Законотворчество в Советском государстве в 1917–1936 годах: дис. ... д-ра юрид. наук. – М.: 2015. – 484 с.

208. Маркова-Мурашова С. А. Национальная правовая система России и типология правопонимания: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2001. – 481 с.

209. Мелькин А.А. Формирование юридических понятий в российской правовой системе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. – 150 с.

210. Рассказов Л.П. ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД в механизме формирования и функционирования политической системы советского общества (1917-1941гг.): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. – СПб., 1994. – 587 с.

211. Толстой Ю.К. Кодификация гражданского законодательства в СССР (1961-1965 гг.): дис. ... д-ра юрид. наук. – Л.: 1970. – 368 с.

212. Ушаков А. А. Важнейшие кодификационные работы на первой фазе развития Советского государства: дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1953. – 388 с.

213. Шмидт Т. Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – Барнаул, 2014. – 191 с.