

М. П. ИРОШНИКОВ

## ПЕРВЫЕ ДЕКРЕТЫ В СОВЕТЕ НАРОДНЫХ КОМИССАРОВ

Важнейшим источником для изучения истории Великой Октябрьской социалистической революции и первых месяцев существования Советской России являются декреты Советской власти. Декреты этого времени уже были не раз предметом исторического исследования.<sup>1</sup> История их создания была недавно затронута в работе И. В. Загоскиной и Ю. А. Ахапкина «В. И. Ленин — глава первого Советского правительства».<sup>2</sup> Вместе с тем изучение первых советских декретов как исторического источника еще не завершено, хотя наличие критического издания их облегчает источниковедческое исследование этих международного значения документов.<sup>3</sup> Данная статья ставит своей целью рассмотреть историю создания текста первых декретов Советской власти при прохождении их в Совете Народных Комиссаров в период со II по III Всероссийский съезд Советов.

<sup>1</sup> С. А. Пионтковский. Ленин в Совнаркоме. Борьба классов, 1934, № 1, стр. 106—115; С. Н. Валк. О тексте декретов Октябрьской социалистической революции и необходимости научного их издания. Архивное дело, 1939, № 3, стр. 1—22. За последнее время опубликован ряд работ, содержание которых сводится к характеристике исторического значения декретов и организации деятельности Советского правительства в первые месяцы после победы Октябрьской революции: А. И. Апевалов. Историческое значение первых декретов Советской власти. Труды Воронежск. ун-та, т. 60, вып. 1, 1957, стр. 49—56; М. Н. Лучкин. Организация работы Совнаркома под руководством В. И. Ленина в первые месяцы после победы Октябрьской революции. Уч. зап. Московск. обл. пед. ин-та им. Н. К. Крупской, т. 70, вып. 7, 1958, стр. 105—122; Е. П. Подвигина. Первые дни работы Совета Народных Комиссаров. 40 лет Великой Октябрьской социалистической революции. Центральный партийный архив Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. М., 1958, стр. 121—142; М. О. Малышев. В. И. Ленин — организатор Советского правительства (от II до III Всероссийского съезда Советов). Вестник ЛГУ, 1960, № 20, сер. истории, языка и литературы, вып. 4, стр. 5—15.

<sup>2</sup> И. В. Загоскина и Ю. А. Ахапкин. В. И. Ленин — глава первого Советского правительства. М., 1960.

<sup>3</sup> Декреты Октябрьской революции, т. I. М., 1933; Декреты Советской власти, т. I. М., 1957.

## 1

Предварительно остановимся на самом термине «декреты». Под названием декретов были изданы различные акты Советской власти начального периода ее существования. В тексте одного из первых революционных актов, специально посвященных вопросам законодательства, в декрете Совета Народных Комиссаров 30 октября о порядке утверждения и опубликования законов для определения советских правительственных актов употреблены термины «закон», «постановление» и «законодательное постановление».<sup>4</sup>

Термин «закон», употребленный в этом декрете, хотя и встречается в дальнейшем в ряде документов,<sup>5</sup> не получил, однако, широкого употребления в практике революционного законодательства рассматриваемого времени. Большинство важнейших по своему значению актов этого периода именуется декретами.<sup>6</sup> В их числе такие, как декреты о мире, о земле, об образовании Советского правительства, о печати, об уничтожении сословий и гражданских чинов, о суде, о национализации банков, о праве отзыва делегатов.<sup>7</sup>

В то же время декретами именовались не только документы, имевшие характер общеобязательных правовых норм, т. е. законов, но и такие акты, как например распоряжения о назначении на какую-либо должность.<sup>8</sup> Параллельно этому для обозначения актов, представлявших из себя общеобязательные правовые нормы, имело место употребление других терминов, самым распространенным из которых было «постановление».<sup>9</sup> Отсутствие устойчивой терминологии приводило к тому, что, в то время как разнородные по содержанию документы имели иной раз одинаковые обозначения, однородные по своему содержанию акты именовались отлично друг от друга. Выше были приведены в качестве примера случаи, когда акты о назначении на какую-нибудь должность назывались декретами. Такого же рода акты в других случаях именовались то приказами, то назначениями, то постановлениями.<sup>10</sup> Другим примером могут служить акты Совета Народных Комиссаров, связанные с ассигнованием денежных сумм и обозначавшиеся равно как

<sup>4</sup> Декреты Советской власти, № 21.

<sup>5</sup> Там же, №№ 58, 70, 72.

<sup>6</sup> Из 268 документов, помещенных в «Декретах Советской власти» за время от 25 октября 1917 по 16 января 1918 г., 101 названы декретами, что составляет 37,7% от общего их числа.

<sup>7</sup> Декреты Советской власти, №№ 11, 13, 14, 18, 52, 81, 85, 154.

<sup>8</sup> Там же, стр. 586, 588, 590.

<sup>9</sup> Там же, №№ 7, 8, 10, 12, 15, 19, 20, 22, 28, 53, 61, 67, 68, 71 и др.

<sup>10</sup> См.: Декреты Октябрьской революции, №№ 22, 23, 60, 65, 70, 116, 119, 120, 135.

декретами, так и постановлениями.<sup>11</sup> Аналогичным примером являются акты Совета Народных Комиссаров о конфискации имущества отдельных предприятий, большинство из которых именовалось декретами;<sup>12</sup> в то же время акты о национализации фабрики товарищества Ликинской мануфактуры, о переходе Путиловских заводов в собственность Российской республики, о конфискации имущества Русско-Бельгийского металлургического общества названы постановлениями.<sup>13</sup> «У нас, — писал по этому поводу П. Стучка, — с первого дня Октябрьской революции вошло в употребление слово „декрет“ в самом общем смысле (декрет о земле, о суде и т. д.), как общее название для законов, но иногда встречалось и слово „постановление“».<sup>14</sup>

О сущности и особенностях первых декретов Советской власти неоднократно высказывался В. И. Ленин. Особую важность представляет характеристика их, данная в его выступлениях на VIII и XI партийных съездах. В первом из них, в докладе о работе в деревне, сделанном 23 марта 1919 г., говорится, что изданные Советским правительством декреты намечали путь к социализму и имели свей задачей «научить практическим шагам те сотни, тысячи и миллионы людей, которые прислушиваются к голосу Советской власти». Здесь же Ленин отметил другую важную особенность декретов: «Эти декреты, которые практически не могли быть проведены сразу и полностью, играли большую роль для пропаганды». Именно поэтому он назвал первые советские декреты инструкциями, зовущими к массовому практическому делу.<sup>15</sup> Второй раз В. И. Ленин подробно охарактеризовал декреты в политическом отчете Центрального Комитета, сделанном 27 мая 1922 г. на XI партийном съезде. В этом выступлении еще раз было подчеркнуто чрезвычайное значение их как формы пропаганды идей социалистической революции: «У нас была полоса, — указал Ленин, — когда декреты служили формой пропаганды». И далее пояснил: «... эта полоса была законной, когда большевики взяли власть и сказали рядовому крестьянину, рядовому рабочему: вот как нам хотелось бы, чтобы государство управлялось, вот декрет, попробуйте. Простому рабочему и крестьянину мы свои представления о политике сразу давали в форме декретов. В результате было завоевание того громадного доверия, которое мы имели и имеем в народных массах... без этого мы бы не стали во главе революционной волны, а стали бы плестись в хвосте».<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Декреты Советской власти, №№ 124—126, 142, 161, 175, 176.

<sup>12</sup> Там же, №№ 196, 204, 208, 216—220 и др.

<sup>13</sup> Там же, №№ 74, 158, 198.

<sup>14</sup> П. Стучка. Закон. Энциклопедия государства и права. М., 1925, вып. 2, стлб. 1149.

<sup>15</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 29, стр. 185—186.

<sup>16</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 272.

Ленинскую характеристику декретов подтверждает оценка роли и значения их, имеющаяся в письмах ЦК РСДРП(б) этого времени, адресованных местным партийным организациям. В них прямо указывалось на необходимость руководствоваться декретами Совета Народных Комиссаров. Так, в письме от 7 декабря говорится: «Если же вам нужно знать линию ЦК, то рекомендуем вашему вниманию все декреты Совета Народных Комиссаров, так как они проводят в жизнь программные вопросы нашей партии».<sup>17</sup> Итак, как видим, первые декреты представляли собою особую форму советского законодательства. Они одновременно являлись революционными законами, намечавшими вехи в строительстве основ социализма, и важнейшей формой пропаганды его идей. Выражая политику Советской власти, они были направлены на то, чтобы завоевать доверие и вызвать живое творчество масс, которое, как указывал В. И. Ленин, являлось основным фактором новой общественности.<sup>18</sup>

## 2

Вопросам порядка осуществления законодательства и взаимоотношений Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров, являвшихся главными постоянно действовавшими руководящими органами Советской власти, непосредственно посвящены пять актов, основные положения которых сохраняли свою силу вплоть до принятия Конституции 1918 г. Основное содержание этих документов было предопределено широко известными заметками В. И. Ленина об организации аппарата управления, сделанными им в дни Октябрьского вооруженного восстания в Петрограде (не позднее 26 октября). Одна из этих заметок — «Немедленное создание... комиссии народных комиссаров... (м[инист]ры и т[овари]щи м[инист]ра)»<sup>19</sup> — нашла свое воплощение сразу же после победы революции в декрете II Всероссийского съезда Советов 26 октября об образовании Рабочего и Крестьянского правительства, установившем, что Совету Народных Комиссаров принадлежит «правительственная власть» под контролем Всероссийского съезда Советов и его исполнительного органа — Центрального Исполнительного Комитета.<sup>20</sup>

Три другие заметки В. И. Ленина касались вопросов создания Комиссии законодательных предположений при министре-председателе и издания «Вестника рабочего и крестьянского правитель-

<sup>17</sup> Переписка Секретариата ЦК РСДРП(б) с местными партийными организациями (ноябрь 1917 — февраль 1918 г.), т. II. М., 1957, стр. 81—82; см. также: стр. 78—79 и др.

<sup>18</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 254.

<sup>19</sup> Ленинский сборник, XXI, стр. 91.

<sup>20</sup> Декреты Советской власти, № 14.

ства» и «Собрания узаконений и распоряжений и актов правительства»<sup>21</sup> (далее — «Собрание узаконений»). Эти ленинские предположения получили свое законодательное оформление в другом акте Совета Народных Комиссаров, опубликованном через четыре дня — 30 октября.<sup>22</sup> Этим актом, установившим порядок законодательства в первый период существования Советской власти, явился упоминавшийся уже выше декрет о порядке утверждения и опубликования законов.<sup>23</sup> Текстом этого декрета определен весь путь прохождения закона, начиная с изготовления его в виде законопроекта и кончая порядком его опубликования и вступления в законную силу. Следует подчеркнуть, что в ст. 1 Совету Народных Комиссаров предоставлялось «право составления и опубликования законов». При этом (как и в декрете 26 октября) в ст. 6 нового декрета особо оговаривалось, что ЦИК «во всякое время имеет право приостановить, изменить или отменить всякое постановление правительства». Согласно ст. 2 на рассмотрение правительства законопроекты должны были вноситься из «соответствующего министерства» за подписью «надлежащего Народного комиссара» или из «стола законодательных предположений» за подписью его заведующего. Упомянутый в этой статье декрета «стол», по-видимому, был организован позднее и не при самом Совете Народных Комиссаров, а в качестве II отдела Народного комиссариата юстиции. О создании «Отдела законодательных предположений и кодификации» говорит только приказ временного заместителя Народного комиссара юстиции П. Стучки от 12 декабря.<sup>24</sup> Имеющиеся протоколы заседаний отдела, начиная с первого, состоявшегося 12 декабря, а также обзор его деятельности позволяют полагать, что в занимающий нас период ни один из декретов Советской власти не был связан с этим органом.<sup>25</sup>

Дальнейшим моментам прохождения законопроекта посвящена ст. 3 декрета 30 октября. После утверждения правительством рас-

<sup>21</sup> Ленинский сборник, XXI, стр. 91—92.

<sup>22</sup> «Газета Временного Рабочего и Крестьянского правительства», 1917, № 2 (далее — «Газета»). О некоторых обстоятельствах издания этого декрета см.: Ю. Ларин. У колыбели. Народное хозяйство, 1918, № 11, стр. 16. Одно из двух предположений В. И. Ленина, касавшихся порядка публикации законов, было осуществлено двумя днями раньше самим выходом первого номера «Газеты».

<sup>23</sup> Декреты Советской власти, № 21.

<sup>24</sup> ЦГАОР, ф. 353, оп. 1, д. 4, л. 80; «Газета», 1917, № 33, 15 декабря.

<sup>25</sup> ЦГАОР, ф. 353, оп. 1, д. 5, лл. 1—9; д. 4, лл. 21, 27—30. Самым ранним из актов Совета Народных Комиссаров, принятых на основе одного из изготовленных отделом за период пребывания Советского правительства в Петрограде законопроектов, является принятый 20 января декрет о свободе совести, церковных и религиозных обществах. См.: ЦГАОР, ф. 353, оп. 1, д. 4, лл. 27—28; Декреты Советской власти, № 248.

смотренного им проекта декрета он «в окончательной редакции» подписывался: «Именем Российской Республики Председателем Совета Народных Комиссаров или за него внесшим его на рассмотрение Правительства Народным комиссаром». Принятый таким образом декрет надлежало теперь опубликовать «во всеобщее сведение». В следующих трех статьях (4, 5, 6) говорилось о порядке опубликования и условиях вступления правительственного постановления в законную силу. Органами официального опубликования законодательных актов являлись «Газета» и сборники узаконений и распоряжений правительства. Наряду с этим, ст. 6 отменялся узаконенный при царском и временном правительствах порядок опубликования законов через Сенат.<sup>26</sup> Распубликование служило основанием для вступления закона в силу.<sup>27</sup> В отношении последнего декрет устанавливал три возможных срока: 1) день опубликования акта официальной «Газетой»;<sup>28</sup> 2) иной срок, указанный в постановлении; 3) день опубликования на месте соответствующей телеграммы (в случаях введения закона в действие по телеграфу).<sup>29</sup>

Мы располагаем еще тремя актами, которые подтверждают, а в некоторых отношениях развивают основные положения указанных нами выше декретов. Это (приводим в хронологической последовательности) — резолюция ВЦИК 4 ноября по поводу запроса левых эсеров о праве Совета Народных Комиссаров издавать декреты, наказ ВЦИК о взаимоотношениях ВЦИК и СНК, а также декрет СНК о времени вступления в силу узаконений и распоряжений правительства. Оба последние документа были приняты 17 ноября: первый — на заседании ВЦИК, второй — на заседании СНК.<sup>30</sup>

Первому Советскому правительству приходилось действовать в чрезвычайно сложной обстановке. В состав тогдашнего ВЦИК входило значительное число представителей различных политических группировок (левых и правых эсеров, меньшевиков, эсеров-максималистов, анархистов-коммунистов и др.), которые всячески стремились свести ВЦИК к роли обычного буржуазного парламента и под видом создания «однородного социалистического правительства» ликвидировать фактически Советскую власть.<sup>31</sup> Декреты Совета Народных Комиссаров здесь приходилось отстаивать

<sup>26</sup> Правительствующий Сенат со всеми департаментами был упразднен 22 ноября декретом СНК о суде № 1. См.: Декреты Советской власти, № 85.

<sup>27</sup> Там же, № 21, ст. 4.

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> Там же, ст. 5.

<sup>30</sup> Там же, №№ 33, 70, 72.

<sup>31</sup> К. Г. Федоров. ВЦИК в первые годы Советской власти (1917—1920 гг.). М., 1957, стр. 27—46.

вать в упорной борьбе. Заседание 4 ноября проходило в особенно напряженной обстановке. Как свидетельствует Дж. Рид, «огромный зал ЦИК был набит битком. Атмосфера была зловещая».<sup>32</sup> После обсуждения выдвинутого левыми эсерами предложения отменить декрет СНК о печати и принятия резолюции, в которой говорилось, что ВЦИК категорически отвергает «всякие предложения, клонящиеся к восстановлению старого режима в деле печати, и безоговорочно поддерживает в этом вопросе Совет Народных Комиссаров»,<sup>33</sup> левые эсеры внесли запрос, обвиняющий Совет Народных Комиссаров в издании декретов без предварительного обсуждения их во ВЦИК. На заседании выступил В. И. Ленин, который напомнил, что сотрудничество с большевиками в правительстве было отвергнуто фракцией левых эсеров, «не пожелавших разделить со своими соседями слева ответственность в эти тяжелые, критические дни». В. И. Ленин указал также, что дело не в формальных недочетах отдельных декретов — «... власть в руках Советов, которые могут внести необходимые коррективы».<sup>34</sup> И, несмотря на уход с заседания перед самым голосованием Л. Б. Каменева и других капитулянтов, большинством голосов был принят проект резолюции, внесенный от имени фракции РСДРП(б) М. С. Урицким.

Резолюция ВЦИК 4 ноября имела чрезвычайно важное значение для всей последующей деятельности первого Советского правительства, так как она явилась подтверждением одного из главных положений декрета 30 октября о праве Совета Народных Комиссаров осуществлять издание декретов в рамках общей программы Всероссийского съезда Советов. «Советский парламент, — гласил п. 2 резолюции, — не может отказать Совету Народных Комиссаров в праве издавать без предварительного обсуждения Центральным Исполнительным Комитетом неотложные декреты».<sup>35</sup>

Новый декрет СНК 17 ноября не внес изменений в имевшееся решение вопроса о порядке вступления в силу узаконений и распоряжений правительства. Он подтверждал, что «все законы, декреты, постановления и распоряжения правительства входят в законную силу с момента опубликования их в „Газете Временного Рабочего и Крестьянского правительства“».<sup>36</sup>

Наказ о взаимоотношениях ВЦИК и СНК был принят по предложению Я. М. Свердлова и представлял собою развитие соответствующего раздела декрета II Всероссийского съезда Советов об об-

<sup>32</sup> Дж. Рид. 10 дней, которые потрясли мир. М., 1959, стр. 219.

<sup>33</sup> Протоколы заседаний ВЦИК Советов Р., С., Кр. и Каз. депутатов II созыва. М., 1918, стр. 24.

<sup>34</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 254.

<sup>35</sup> Декреты Советской власти, № 33.

<sup>36</sup> Там же, № 72.

разовании Советского правительства и ст. 7 декрета Совета Народных Комиссаров 30 декабря. Подтвердив ответственность первого Советского правительства перед ВЦИК, наказ статьей второй установил, что «все законодательные акты, а равно и распоряжения крупного общеполитического значения представляются на рассмотрение и утверждение Центрального Исполнительного Комитета». В наказе не было установлено, когда должно было осуществляться ВЦИК рассмотрение и утверждение правительственных актов — до или после их опубликования. Наряду с этим ст. 3 наказа за Совнаркомом сохраняла право принятия мероприятий по борьбе с контрреволюцией «непосредственно под условием ответственности перед Центральным Исполнительным Комитетом».<sup>37</sup> Этим ВЦИК фактически подтвердил основное положение своей резолюции 4 ноября о возможности издания Советом Народных Комиссаров без предварительного обсуждения Центральным Исполнительным Комитетом неотложных декретов «в рамках общей программы Всероссийского съезда Советов».<sup>38</sup>

Действительно, наибольшее количество декретов в рассматриваемый период было издано Советом Народных Комиссаров, который под руководством В. И. Ленина стал центральным боевым штабом молодой советской республики и выполнял всю основную работу по управлению страной, борьбе с внутренней контрреволюцией и иностранной интервенцией, строительству основ социализма.<sup>39</sup>

### 3

Деятельность главы первого Рабоче-крестьянского правительства В. И. Ленина, его указания и требования сыграли решающую роль в налаживании работы Совета Народных Комиссаров и его аппарата, в том числе и в области издания декретов.

В ночь с 30 на 31 октября В. И. Ленин беседует с В. Д. Бонч-Бруевичем (в упоминавшихся выше ленинских заметках он назначался на должность «завед[ующего] делами или „Нар[одного] комиссара р[е]в[олю]ц[и]онного порядка“) о необходимых мерах для образования аппарата СНК,<sup>40</sup> а 1 ноября за его подписью издается распоряжение об утверждении последнего управляющим делами

<sup>37</sup> Там же, № 70.

<sup>38</sup> Там же, № 33, п. 2.

<sup>39</sup> Советом Народных Комиссаров за рассматриваемое время было опубликовано 170, ВЦИК — 36 актов. Подсчет произведен по материалам первого тома «Декретов Советской власти».

<sup>40</sup> Ленинский сборник, XXI, стр. 91; В. Бонч-Бруевич. На боевых постах Февральской и Октябрьской революций. М., 1931, стр. 131; В. И. Ленин в первые месяцы Советской власти. Биографическая хроника. Вопросы истории КПСС, 1960, № 2, стр. 175—177.

Советского правительства.<sup>41</sup> Образованный при Совете Народных Комиссаров аппарат В. И. Ленин сумел превратить, несмотря на его малочисленность, в четкий и оперативный орган, с помощью которого быстро решались самые разнообразные вопросы государственной политики.<sup>42</sup>

Первое заседание Совета Народных Комиссаров состоялось 27 октября в Смольном<sup>43</sup> под председательством В. И. Ленина в составе, определенном декретом II Всероссийского съезда Советов.<sup>44</sup> В послеоктябрьские дни СНК собирался по мере надобности и далеко не всегда в полном составе, так как все народные комиссары были крайне загружены самой разнообразной практической работой.<sup>45</sup> 15 ноября СНК принял особое постановление по вопросу о месте и времени его заседаний: «Совет Нар. Ком. остается в Смольном. Народные комиссары переносят свою работу в соответств[енные] министерства, назначая там определенные часы своего присутствия. К вечеру комиссары собираются в Смольном для совещания и для осуществления контакта с другими демократич[ескими] организациями».<sup>46</sup>

В дальнейшем (с 15 ноября) заседания правительства «происходили уже регулярно, почти каждый день, а то и по два раза

<sup>41</sup> Декреты Советской власти, стр. 581.

<sup>42</sup> В начале ноября аппарат СНК состоял всего из четырех человек: В. Бонч-Бруевича, секретарей Совета Н. Горбунова и М. Скрыпник и их технического помощника А. Кизас. К середине этого же месяца в число сотрудников входил уже 21 человек (не считая управляющего делами СНК В. Бонч-Бруевича). Это видно из адресованного в Продовольственный отдел Военно-революционного комитета отношения от 15 ноября за подписью Н. Горбунова об отпуске ежедневного довольствия для сотрудников Управления делами СНК, в котором указаны их фамилии и занимаемые должности (ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 45, лл. 107—107 об.). См. об этом также: Н. Крупская. Воспоминания о Ленине. М., 1957, стр. 336; В. Д. Бонч-Бруевич, ук. соч., стр. 131 и сл.; Н. Горбунов. Воспоминания о Ленине. М., 1933, стр. 18; М. Скрыпник. Воспоминания об Ильиче. М—Л., 1928, стр. 14; Б. Коротков. Воспоминания петроградских рабочих. В кн.: Ленин — вождь Октября Л., 1956, стр. 277; Е. Подвигина, ук. соч. стр. 125.

<sup>43</sup> Первоначально СНК работал в комнате № 36, здесь же тогда проходили заседания ЦК РСДРП(б). См.: «Газета», 1917, № 2, 30 октября; Ю. Ларин. У колыбели. Народное хозяйство, 1918, № 11, стр. 16; В. И. Ленин в первые месяцы Советской власти. Биографическая хроника. Вопросы истории КПСС, 1960, № 2, стр. 167; Э. В. Клопов. Первый день деятельности В. И. Ленина на посту председателя Совета Народных Комиссаров. История СССР, 1961, № 2, стр. 117.

<sup>44</sup> Налицо были все члены СНК, кроме И. Скворцова-Степанова, который находился в Москве и так и не вступил в должность народного комиссара по делам финансов. См. об этом: В. Бонч-Бруевич, ук. соч., стр. 129.

<sup>45</sup> Н. Горбунов. Как создавался в Октябрьские дни рабочий аппарат Совета Народных Комиссаров. В кн.: Ленин в первые месяцы Советской власти. М., 1933, стр. 104; В. Д. Бонч-Бруевич, ук. соч., стр. 130.

<sup>46</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 1.

в день». <sup>47</sup> Как правило, они проводились во второй половине дня, начинались в 5, 7, 8 часов и продолжались до позднего вечера. <sup>48</sup> Как вспоминает М. Скрыпник, не раз в это время Советское правительство заканчивало свою работу глубокой ночью. <sup>49</sup> Кроме членов правительства — народных комиссаров, управляющего делами СНК В. Бонч-Бруевича и секретаря СНК Н. Горбунова в заседаниях Совета Народных Комиссаров участвовали докладчики по вопросам повестки дня, а также вызывавшиеся в случае необходимости специалисты и представители ведомств. 30 ноября СНК принял по внесенному П. Стучкой вопросу о конституции заседаний правительства постановление, в котором указывалось: «Писанной конституции не устанавливать. Разъяснить членам коллегий при комиссариатах, что обычно на заседаниях Совета Народных Комиссаров присутствуют представители тех комиссариатов, которых касается обсуждаемое дело». <sup>50</sup> Особым декретом 5 декабря народному комиссару по государственному контролю было предоставлено в СНК право решающего голоса по вопросам политического характера и совещательного — по вопросам финансово-экономического характера. <sup>51</sup> Несколько позже (23 января 1918 г.) Совет Народных Комиссаров установил, что при отсутствии наркомов на заседании правительства могут присутствовать их заместители с правом решающего голоса при условии, если они назначены постановлением СНК из состава членов коллегий соответственных комиссариатов. <sup>52</sup>

Придавая большое значение вопросу правильной организации работы правительства, В. И. Ленин лично создает правила «о том, как ставить вопросы на повестку», т. е. правила подготовки заседаний Совнаркома: «От каждого Комиссара, вносящего какой бы то ни было вопрос в порядок дня Совета Народных Комиссаров, требовать предварительного письменного заявления с указанием:

<sup>47</sup> Н. Горбунов. Как создавался в Октябрьские дни рабочий аппарат Совета Народных Комиссаров, стр. 111. См. также: Ильич на стройке советского аппарата. М., 1934, стр. 7, 11. Первая сохранившаяся запись заседания СНК была сделана Н. Горбуновым 3 ноября. Начиная с заседания, состоявшегося 15 ноября (к которому относится протокол СНК № 1), постоянно ведутся протоколы, обычно содержавшие обозначение времени заседания, состава его участников, повестки дня и, наконец, записи о принятых решениях. Подлинники протоколов СНК вместе с другими ленинскими документами собраны в ЦПА, ф. 19, оп. 1 и 3, а копии их хранятся в ЦГАОР, ф. 130, оп. 1.

<sup>48</sup> И. В. Загоскина и Ю. А. Ахапкин, ук. соч., стр. 41; А. Елизарова. Страничка воспоминаний о Владимире Ильиче в Совнарком. Пролетарская революция, 1929, № 11, стр. 87.

<sup>49</sup> М. Скрыпник, ук. соч., стр. 23.

<sup>50</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 22 об.

<sup>51</sup> Декреты Советской власти, № 122.

<sup>52</sup> Ленинский сборник, XXXV, стр. 15.

а) в чем состоит вопрос (кратко) [это указание не может ограничиваться одной ссылкой («о том-то»), а должно состоять в изложении содержания вопроса];

б) Что именно предлагается Совету Нар[одных] Ком[иссаров]? (дать деньги; принять такую-то резолюцию и т. п. точные указания, чего хочет вносящий вопрос).

в) Затрагивает ли данный вопрос ведомства других комиссаров? каких именно? есть ли от них письменные заключения?».<sup>53</sup>

На заседании СНК 18 декабря по п. 8 повестки дня о порядке внесения вопросов в порядок дня заседания правительства принимается постановление, утверждавшее эту инструкцию В. И. Ленина и обязывавшее народных комиссаров исполнять ее, взяв с них подписку.<sup>54</sup> Позднее (в апреле 1918 г.) в Москве В. И. Ленин напомнил сотрудникам Секретариата СНК о принятой еще в Петрограде инструкции и снова указал им, «что на повестку они не должны ставить вопросы без затребования от докладчика (или от вносящего вопрос) подписки,

1) запрошено ли ведомство Фин[ансов] (К[омисса]риат Фин[ансов] + Контр[оль]), если дело касается расходов и ассигнований;

2) запрошено ли ведомства, *соприкасающиеся* с тем вопросом, о коем идет речь».<sup>55</sup>

О порядке составления повестки заседания СНК говорит специальное его постановление (принятое позднее — 7 августа 1918 г.), в основу которого несомненно были положены ленинские указания.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Ленинский сборник, XXI, стр. 96.

<sup>54</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 43 об. В материалах к протоколу СНК № 29 сохранился подлинник подписки, взятой во исполнение этого постановления, с подписями-автографами В. Д. Бонч-Бруевича, В. В. Оболенского, А. М. Коллонтай, М. Т. Елизарова, А. Г. Шлихтера и других народных комиссаров (ЦПА, ф. 19, оп. 1, д. 29, л. 22).

В целях более точного начала заседаний и экономии времени СНК 29 декабря по п. 11 повестки дня (об открытии заседаний Совета в точно назначенное время) принял специальное постановление, которым был установлен штраф для опаздывающих на заседания на полчаса и час в размере, соответственно, пяти и десяти рублей. Освобождались от штрафа лишь те народные комиссары, которые заранее представляли секретарю Совета соответствующие заявления с точным указанием причин опоздания или неявки. Уведомление секретаря Совета Н. Горбунова о принятии этого постановления с пометами об ознакомлении с его содержанием народных комиссаров А. В. Луначарского, В. Р. Менжинского, Г. И. Петровского и других также сохранилось в материалах к протоколу № 36 СНК (ЦПА, ф. 19, оп. 1, д. 36, л. 15).

<sup>55</sup> Ленинский сборник, XXI, стр. 96—97.

<sup>56</sup> Вот это постановление: «Повестку СНК закрывать за сутки до назначения заседания СНК и никаких, даже экстренных, вопросов на нее не принимать. Экстренные вопросы, не внесенные в повестку, принимать к слушанию по личному заявлению членов СНК на самом заседании Совета и по его решению. Повестки рассылать во все нар[одные] Ком[иссариаты] утром того дня, на которое назначено данное заседание. Поручить всем наркомам довести до сведения всех специалистов и экспертов, вызываемых ими на заседания

Как видим, внесение проекта декрета на рассмотрение Совета Народных Комиссаров должно было удовлетворять целому ряду требований. В частности, от народных комиссаров или других руководителей ведомств (ВСНХ, комиссий и отделов народных комиссариатов) требовалось предварительное внесение вопроса в письменной форме в повестку заседания СНК. Это обычно оформлялось в виде записки или письма в Секретариат Совета Народных Комиссаров.<sup>57</sup>

Просмотр вопросов повестки заседания являлся, как правило, первоначальным моментом работы Совета Народных Комиссаров. Снятие вопросов или дополнение повестки, как и изменение ранее принятого порядка очередности в рассмотрении ее пунктов, осуществлялись по инициативе участников заседания. Снятие вопросов вызывалось разными причинами, главной из них была передача вопроса на рассмотрение ВЦИК, Малого СНК, ВСНХ. Так, например, стоявший на заседании СНК 19 ноября вопрос о революционных судах был снят с повестки ввиду того, что проект декрета был уже внесен во ВЦИК.<sup>58</sup> Дополнение повестки и изменение ранее принятого порядка очередности в рассмотрении ее пунктов часто вызывались чрезвычайными условиями обстановки, которая выдвигала на первый план то одни, то другие вопросы. Председатель СНК В. И. Ленин дополнял повестку почти каждого заседания правительства вопросами, требовавшими незамедлительного решения. Так, на повестке дня заседания 20 ноября В. И. Ленин делает пометы, дополняя ее пунктами: о положении дел в Оренбургской губернии (в связи с контрреволюционным мятежом Дутова), об отсрочке созыва Учредительного собрания, об обращении к мусульманам (ввиду чрезвычайной важности этого акта было решено «напечатать его в миллионах экземпляров на языках мусульман Востока и России») и др.<sup>59</sup>

СНК, чтобы они, во избежание потери времени, не «ждали» момента слушания своего вопроса в Совете, за час до начала заседания созванивались с Секретариатом Совета и узнавали, будут ли фактически слушать их вопросы в данный день» (ЦГАОР, ф. 130, оп. 2, д. 22, л. 34).

<sup>57</sup> Такова, например, записка председателя ВСНХ В. Оболенского секретарю СНК Н. Горбунову от 28 декабря 1917 г.: «Прошу поставить на обсуждение в Совете Народных Комиссаров вопрос о порядке выдачи разрешений на экспорт и импорт товаров. Проект декрета будет представлен» (ЦПА, ф. 19, оп. 1, д. 36, л. 11).

<sup>58</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 7.

<sup>59</sup> В. И. Ленин в первые месяцы Советской власти. Биографическая хроника. Вопросы истории КПСС, 1960, № 4, стр. 149; Декреты Советской власти, № 80, прим. О дополнениях и изменениях, внесенных В. И. Лениным в повестки заседаний СНК 23, 24, 25, 30 ноября и 2, 3, 5, 6, 8, 9, 11, 13 декабря, см.: В. И. Ленин в первые месяцы Советской власти. Биографическая хроника. Вопросы истории КПСС, 1960, № 4, стр. 150, 154, 156, 157; № 5, стр. 135, 138; № 6, стр. 135, 138, 140, 142, 144, 146, 149.

Указания и требования главы первого Советского правительства нашли свое выражение и в ряде постановлений СНК, посвященных определению круга вопросов, решение которых должно было осуществляться без рассмотрения этих вопросов в Совете Народных Комиссаров. Уже во второй половине ноября СНК принимает несколько постановлений, направленных на разгрузку повестки своих заседаний от вопросов, которые в основном были связаны с ассигнованиями на те или иные нужды.

Ряд вопросов, внесенных на рассмотрение СНК, В. И. Ленин считал возможным передать для их решения соответствующим ведомствам. На заседании 27 ноября Совет Народных Комиссаров принял следующее постановление по внесенному П. Е. Дыбенко проекту положения о полковых комитетах интендантских продовольственных магазинов и учреждений г. Петрограда и его окрестностей: «Направить проект положения на утверждение в комиссариат по военным делам и предложить секретарю Совета тов. Горбунову впредь отсылать подобные дела по соответствующим ведомствам, не загромождая ими Совета Народных Комиссаров».<sup>60</sup>

Первым постановлением СНК, устанавливавшим определенный порядок решения «вермишельных» (как их называл В. И. Ленин) вопросов, было постановление 20 ноября по п. 11 повестки заседания о порядке удовлетворения финансовых требований. В постановлении говорится: «Все финансовые требования направляются в соответствующее министерство, потом в казначейство, далее в министерство финансов, в госконтроль и только после этого в Совет Народных Комиссаров».<sup>61</sup> В соответствии с этим решением внесенные 25 ноября проекты трех декретов (об отмене косвенного налога, о введении поимущественного налога, о введении налога на расточительство) были переданы на рассмотрение Наркомата финансов. СНК снова указал, что будет обсуждать все проекты «только по рассмотрении их в соответствующих ведомствах; в частности, подобные только что заслушанным — по предварительном рассмотрении в коллегиях финансовой и экономической».<sup>62</sup> Через два дня Совет Народных Комиссаров, рассмотрев вопрос об отпуске ссуды в 250 тыс. руб. Газете «Деревенская беднота», отмечает в своем постановлении: «Впредь разрешать подобные мелкие дела вермишельного характера ведомственным путем. Поручить секретарю Совета Горбунову отмечать все подобные дела и не ставить их на повестку».<sup>63</sup> Порядок решения вермишельных вопросов стоит отдельным пунктом (№ 2) на заседании правительства 4 декабря.

<sup>60</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 18 об.

<sup>61</sup> Там же, д. 1, л. 9 об.

<sup>62</sup> Там же, л. 16.

<sup>63</sup> В. И. Ленин в первые месяцы Советской власти. Биографическая хроника. Вопросы истории КПСС, 1960, № 4, стр. 161.

по которому принимается специальное постановление: «Бесспорные вопросы, касающиеся финансов, решаются народными комиссарами соответствующего ведомства, финансов, госконтроля и вносятся в СНК за соответствующими подписями для утверждения, без дальнейшего рассмотрения».<sup>64</sup> Этим решением Совнарком поручил рассмотрение подобного рода вопросов так называемой «вермишельной комиссии», деятельность которой в дальнейшем явилась предметом обсуждения СНК 18, 23 и 30 декабря. 30 декабря в постановлении Совнаркома «вермишельная комиссия» впервые названа Малым Советом. СНК, в частности, постановил: «Секретарем Малого Совета назначается секретарь Большого Совета тов. Н. Горбунов с оставлением его в должности секретаря Большого Совета».<sup>65</sup> 7 января специальным постановлением правительства, принятым в связи с бездеятельностью Малого Совета Народных Комиссаров, всем народным комиссарам предлагалось присылать в последний для деловой работы членов коллегий, а народные комиссары — члены Малого Совета Народных Комиссаров или их заместители обязывались присутствовать на его заседаниях. Спустя два дня, 9 января, состоялось первое заседание Малого Совета Народных Комиссаров.<sup>66</sup>

## 4

Первые декреты явились выражением основных мер Советской власти по проведению в жизнь выработанной партией во главе с В. И. Лениным и законодательно провозглашенной II Всероссийским съездом Советов программы обеспечения победы Октябрьской революции и строительства в России основ социализма. Наряду с этим издание их во многом определялось живой практикой

<sup>64</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 26.

<sup>65</sup> Там же, л. 58 об.

<sup>66</sup> В числе трех вопросов, заслушанных на этом заседании, был и вопрос о «способе работы Малого Совета». Принятое по этому вопросу постановление, отражая особенности деятельности Малого Совета, наглядно показывало, как повлияла на выработку порядка его работы установившаяся уже к этому времени практика деятельности Совета Народных Комиссаров. В постановлении говорится: «Закрывать повестку дня за 48 часов до объявленного начала заседания, предоставляя, однако, право, в случае экстренности, вносить вопросы во время самого заседания. Требовать при внесении вопросов подробной исчерпывающей докладной записки с представлением всего фактического материала, касающегося вносимого вопроса. Считать необходимым присутствие на заседании докладчика и представителей тех ведомств, которых касается обсуждаемый вопрос; в случае отсутствия докладчика и представителей заинтересованных ведомств, а также непредставления достаточно полной докладной записки и фактического материала — снимать вопрос с обсуждения, перенося его в конец следующего заседания. Заседать не реже трех раз в неделю, определяя день и час следующего заседания в конце каждого заседания» (ЦГАОР, ф. 130, оп. 2, д. 3, л. 1).

борьбы за победу социалистической революции, той весьма сложной обстановкой, в которой оказалась молодая советская республика.

Главным инициатором издания декретов был В. И. Ленин, который выступал в Совете Народных Комиссаров с предложениями и прелюдами по самым различным вопросам государственной политики. Н. К. Крупская в своих воспоминаниях отмечала, что в период пребывания Совета Народных Комиссаров в Петрограде В. И. Ленин работал «усиленно над декретами, которые ложились в основу вновь создаваемого Советского государства».<sup>67</sup>

В. И. Лениным собственноручно написаны проекты многих важнейших законодательных актов Советской власти, начиная с выразивших существо Великой Октябрьской социалистической революции декретов II Всероссийского съезда Советов: обращения съезда о победе Октябрьской революции и ее ближайших задачах, декретов о мире, о земле, об образовании Рабочего и Крестьянского правительства.<sup>68</sup>

На первом же своем заседании, 27 октября, Совет Народных Комиссаров, рассмотрев предложение совещания руководящих работников профсоюзов и Центрального совета фабзавкомов по вопросу о введении рабочего контроля в промышленности, принял за основу правительственного законопроекта написанный В. И. Лениным «Проект положения о рабочем контроле».<sup>69</sup> 11 ноября В. И. Ленин пишет проект постановления о работе по организации Высшего экономического совещания, что явилось одним из первых мероприятий Советского правительства по созданию Высшего Совета Народного хозяйства.<sup>70</sup> Эти ленинские документы вместе с созданными им декретом о национализации банков<sup>71</sup> и постановлением об организации Высшим Советом Народного хозяйства комиссии практиков<sup>72</sup> представляют первые важные шаги Советской власти по социалистическому переустройству экономики страны.

<sup>67</sup> Н. К. Крупская, ук. соч., стр. 341.

<sup>68</sup> Декреты Советской власти, №№ 6, 11, 13, 14.

<sup>69</sup> В. И. Ленин в первые месяцы Советской власти. Биографическая хроника. Вопросы истории КПСС, 1960, № 2, стр. 167; Декреты Советской власти, № 58; Э. В. Клопов, ук. соч., стр. 118—120; А. В. Лазарев. Из истории разработки ленинского декрета о рабочем контроле. Вопросы истории КПСС, 1960, № 3, стр. 134—135.

<sup>70</sup> Декреты Советской власти, № 53.

<sup>71</sup> Там же, № 154.

<sup>72</sup> Там же, № 157. По этому постановлению комиссии должно было быть поручено «собрание от всех ведомств, учреждений и организаций заказов на полезные продукты, передача этих заказов безработным, закрываемым заводам, проверка того, насколько представление этих заказов и выполнение их проводятся в жизнь».

Решающим условием для выполнения выдвинутых II Всероссийским съездом Советов задач являлось создание и укрепление Советского государства. «В России мы сейчас должны заняться, — указал В. И. Ленин в день победы Октябрьской революции (25 октября) на заседании Петроградского Совета, — постройкой пролетарского социалистического государства».<sup>73</sup> Вполне понятным поэтому представляется то, что именно В. И. Ленин явился автором и инициатором издания ряда важнейших актов, направленных одновременно на окончательный разгром контрреволюции и повсеместное укрепление Советов как государственной власти, как органов диктатуры пролетариата.

Большое значение в этом отношении имело опубликование 24 ноября 1917 г. написанного В. И. Лениным декрета «О праве отзыва делегатов»,<sup>74</sup> согласно которому избиратели получали право отзыва своих представителей из любых выборных учреждений (в том числе и Учредительного собрания), если они не окажутся подлинными выразителями интересов трудящегося населения. Этот декрет существенно помог революционным массам по всей стране очистить Советы от контрреволюционных и соглашательских элементов. Другие ленинские документы — декрет «Об аресте вождей гражданской войны против революции», постановление «О признании контрреволюционными попыток со стороны кого-либо или каких-либо учреждений присвоить себе функции государственной власти» и декрет «О роспуске Учредительного собрания»<sup>75</sup> сыграли особенно важную роль в деле борьбы с контрреволюционными силами.

Внесенный В. И. Лениным 28 ноября после обсуждения правительством вопроса о текущем моменте проект декрета «Об аресте вождей гражданской войны против революции» был вызван попыткой контрреволюционеров захватить Таврический дворец и явочным путем открыть Учредительное собрание. Этот декрет и упомянутое выше постановление, принятое 3 января 1918 г., явились достойным ответом Советской власти на развязанные контрреволюционными силами мятежи в различных областях России и создание в этих районах разного рода белогвардейских «правительств».

Непосредственным поводом к написанию В. И. Лениным декрета «О роспуске Учредительного собрания», принятого 6 января 1918 г., послужил отказ контрреволюционного большинства его признать власть Советов и принять предложенную фракцией большевиков Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа.

<sup>73</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 209.

<sup>74</sup> Декреты Советской власти, № 81.

<sup>75</sup> Декреты Советской власти, №№ 111, 215, 221.

Отказом выполнять предписания Советского правительства была вызвана отправка 9 ноября 1917 г. председателем Совета Народных Комиссаров В. И. Лениным радиogramмы армии и флоту об увольнении верховного главнокомандующего генерала Духонина.<sup>76</sup> В это же время (не позднее 10 ноября) В. И. Ленин пишет Военно-революционному комитету предписание «О принятии решительных мер к искоренению спекуляции и саботажа», так как для достижения окончательной победы революции и нормализации положения в стране чрезвычайно важно было подавить всевозможных саботажников и спекулянтов — прямых пособников контрреволюции.<sup>77</sup>

Актами, направленными на слом старой буржуазной государственной машины и создание нового советского аппарата управления, явились написанные и внесенные в СНК В. И. Лениным декрет «Об упразднении канцелярии Временного правительства» и постановление «О размерах вознаграждения народных комиссаров и понижении жалованья высшим служащим и чиновникам».<sup>78</sup>

Образец осуществления национальной политики Советской власти представляют собой три ленинских документа, посвященных чрезвычайно важному для Советской республики вопросу взаимоотношений с украинским народом и Центральной радой. Это — манифест к украинскому народу с ультимативными требованиями к Центральной Раде, постановление об открытии переговоров с радой, постановление по поводу ответа Центральной рады на предложение Совета Народных Комиссаров о переговорах.<sup>79</sup>

Особое место среди декретов, созданных лично председателем Совета Народных Комиссаров, занимают обращения и воззвания к народным массам, революционному творчеству которых В. И. Ленин придавал огромное значение. В рассматриваемый период В. И. Ленин неоднократно выступал с воззваниями к трудящемуся населению, в которых разъяснялись все основные мероприятия Советской власти и указывались пути к их практическому осуществлению на местах. В числе таких документов можно назвать радиogramму Председателя Совета Народных Комиссаров об образовании Советского правительства, о борьбе с контрреволюцией и о принятых декретах; ответ Председателя СНК на запросы крестьян о переходе власти к Советам и о задачах Советов крестьянских депутатов и волостных земельных комитетов; обращение Председателя СНК к населению о победе Октябрьской революции и о задачах борьбы на местах.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Там же, № 45.

<sup>77</sup> Там же, № 51.

<sup>78</sup> Там же, №№ 76, 159.

<sup>79</sup> Там же, №№ 121, 179, 207.

<sup>80</sup> Там же, №№ 24, 35, 36.

Обобщением опыта социалистических преобразований за первые месяцы деятельности Советской власти явилось создание В. И. Лениным Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая стала первым основным законом победившего пролетарского государства.<sup>81</sup> Утвердивший ее 12 января 1918 г. III Всероссийский съезд Советов постановил: «Съезд видит в Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа, принятой ЦИК, выражение подлинной воли трудящихся классов России».<sup>82</sup>

В ряде случаев, выступая инициатором издания декрета, В. И. Ленин поручал написание текста его проекта кому-либо из членов Совета Народных Комиссаров. В этом отношении весьма показательной является история создания декрета о государственной монополии на объявления. О необходимости введения Советской властью монополии на частные объявления В. И. Ленин говорил в своем выступлении на заседании ВЦИК 4 ноября во время обсуждения декрета Совета Народных Комиссаров о печати.<sup>83</sup> После этого выступления В. И. Ленин поручил А. В. Луначарскому написать проект декрета, весь текст которого был им в дальнейшем тщательнейшим образом выправлен и затем подписан.<sup>84</sup> Другим подобным примером является поручение В. И. Ленина образованной Советом Народных Комиссаров комиссией «вести работы по организации Высшего Экономического Совета» и по подготовке проекта декрета о Высшем Совете Народного Хозяйства.<sup>85</sup>

Иногда кому-либо из членов правительства или комиссии (с указанием ее состава) разработка текста декрета поручалась по инициативе Совета Народных Комиссаров. В качестве примеров такого рода инициативы можно привести решения СНК о поручении Д. П. Боголепову совместно со всей финансовой коллегией разработать проект декрета о расширении эмиссионного права (принято 16 ноября) и о предложении А. Е. Аксельроду составить к следующему заседанию проект декрета о штатах правительственных учреждений (принято 24 ноября).<sup>86</sup>

<sup>81</sup> В дальнейшем V Всероссийский съезд Советов, принявший первую советскую Конституцию, постановил 10 июля 1918 г., что вместе с ней Декларация составляет единый основной закон РСФСР.

<sup>82</sup> Известия ЦИК, 14 января 1918 г. См. также: История советской Конституции. 1917—1957. М., 1957, стр. 46.

<sup>83</sup> Протоколы заседаний ВЦИК II созыва, стр. 26.

<sup>84</sup> Ленинский сборник, XXI, стр. 102—104; Декреты Советской власти, № 39.

<sup>85</sup> См. об этом: М. Савельев. Из истории возникновения ВСНХ. Экономическая жизнь, 6 ноября 1918 г.; В. Чубарь. Октябрьские дни 1917 г. Народное хозяйство, 1918, № 11, стр. 24; Декреты Октябрьской революции, № 34 и 123, прим.; Декреты Советской власти, № 53, прим.

<sup>86</sup> См.: ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, лл. 4 об., 15.

Широкое применение получило предусмотренное декретом 30 октября внесение в СНК предложений об издании декретов и первоначальное составление проектов их народными комиссарами. Последовательно осуществляя основные принципы национальной политики Советской власти, Народный Комиссариат по делам национальностей выступает с проектами таких важных документов, как Декларация прав народов России, Обращение к трудящимся-мусульманам России и Востока.<sup>87</sup>

Проект одного из первых актов Советской власти об организации народного просвещения — декрета об учреждении государственной комиссии по просвещению был внесен Народным комиссаром по просвещению А. В. Луначарским и фактически являлся частично полным повторением, частично изложением его же обращения «Гражданам России», опубликованного сразу же после победы революции в «Правде».<sup>88</sup> По инициативе А. В. Луначарского СНК 11 декабря принимает декрет о передаче дела воспитания и образования из духовного ведомства в ведение Народного комиссариата по просвещению.<sup>89</sup>

Интенсивную деятельность, направленную на сокрушение помещичье-буржуазного господства и установление основ социалистической экономики, с первых дней революции осуществлял Народный комиссариат финансов во главе с В. Р. Менжинским. Одним из начальных мероприятий в этой области явилось постановление СНК за подписями В. И. Ленина и В. Р. Менжинского об открытии банков.<sup>90</sup> А 25 ноября по докладу Народного комиссара финансов Советским правительством принимаются декреты об упразднении Государственного дворянского земельного и Крестьянского поземельного банков и об упразднении Совета министра финансов.<sup>91</sup>

Коллегией по военным и морским делам были внесены в Совет Народных Комиссаров проекты декретов об уравнивании всех военнослужащих в правах и о выборном начале и об организации власти в армии, которые после принятия их правительством 16 декабря явились одними из самых первых декретов, направленных на создание новой рабоче-крестьянской армии Советской республики.<sup>92</sup>

В случае необходимости к вносившимся в Совет Народных Комиссаров из народных комиссариатов проектам декретов и постановлений прилагались пояснительные или докладные записки,

<sup>87</sup> Декреты Советской власти, №№ 29, 80.

<sup>88</sup> Правда, 31 октября 1917 г.; Декреты Советской власти, № 43. См. об этом: Декреты Октябрьской революции, № 26, прим.

<sup>89</sup> Декреты Октябрьской революции, № 147, прим.

<sup>90</sup> Декреты Советской власти, № 22.

<sup>91</sup> Декреты Советской власти, №№ 100, 103.

<sup>92</sup> Там же, №№ 167 и 168. Докладывал проекты (они стояли пп. 10 и 11 повестки дня заседания) Н. В. Крыленко. См.: ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 2, л. 42.

а также другие подобного рода материалы (справки, переписка и т. п.).<sup>93</sup> К проектам декретов в ряде случаев также прилагались заключения заинтересованных в решении вносившегося вопроса ведомств; это делалось, в частности, и путем заключения на самом тексте проекта, например, «Согласен», «Возражений не встречаю» и т. п.<sup>94</sup>

Большое значение имела также инициатива с мест, выражением которой часто были многочисленные телеграммы, письма, запросы и просьбы, поступавшие в Совет Народных Комиссаров от собраний, общественных и национальных организаций, воинских частей, учреждений и отдельных лиц, а также посещения делегаций и представителей различных кругов населения. Особое место среди адресованной в Совет Народных Комиссаров и его Председателю — В. И. Ленину — корреспонденции занимают письма трудящихся — рабочих и крестьян. В этих письмах, выражавших доверие и поддержку масс первому Рабоче-крестьянскому правительству, содержались самые различные мысли и предложения, во всех случаях направленные на всемерное укрепление власти Советов.<sup>95</sup> Показательна история создания Ответа председателя Совета Народных Комиссаров на запросы крестьян о переходе власти к Советам и задачах Советов крестьянских депутатов и волостных земельных комитетов, написание которого В. И. Лениным было вызвано просьбами крестьянских ходоков и многочисленными письмами с мест. Помимо опубликования в газетах, текст Ответа, отпечатанный на машинке, за собственноручной подписью В. И. Ленина, выдавался вплоть до января 1918 г.<sup>96</sup> всем обращающимся в Совет Народных

<sup>93</sup> Так, декрет 21 ноября об увеличении пенсий пострадавшим от несчастных случаев, явившийся одним из первых актов Советской власти, направленных на улучшение материального положения трудящихся, рассматривался на основании поступившей в Совет Народных Комиссаров докладной записки заведующего отделом социального страхования Народного комиссариата труда А. Винокурова. Записка была опубликована 21 ноября в «Известиях» (№ 221) вместе с текстом декрета. См. об этом: Декреты Октябрьской революции, № 21, прим. Подобным образом произошло издание декрета о пенсионном обеспечении пострадавших от несчастных случаев воинских чинов, командированных для работы на предприятия. См.: Декреты Октябрьской революции, № 25, прим. Справочные материалы были, например, представлены к заседанию СНК 4 декабря, на котором обсуждался декрет об отпуске 448 тыс. руб. на уплату заработной платы рабочим Гостипографии. См. об этом: Декреты Октябрьской революции, № 128, прим.

<sup>94</sup> Такого рода заключения имеются, например, на тексте проекта декрета об отпуске кредита в 200 млн рублей в распоряжение междуведомственной комиссии для выдачи займов городам и земствам. См.: Декреты Советской власти, № 176а.

<sup>95</sup> См. об этом: Е. П. Подвигина, ук. соч., стр. 125—128.

<sup>96</sup> См. об этом: И. И. Варжю. К вопросу об источниках по истории советской аграрной политики 1917/1918 гг. Проблемы источниковедения, т. V. М., 1956, стр. 7.

Комиссаров делегациям и представителям крестьянства.<sup>97</sup> Впоследствии Ответ был также переиздан под новым заголовком — «Инструкция крестьянам».<sup>98</sup>

В целом ряде случаев сообщения с мест об отказе капиталистов и финансово-промышленных объединений признать Советскую власть и выполнять декрет СНК о введении рабочего контроля над производством соответственно повлекли за собой издание Советским правительством декретов о национализации или конфискации их имущества. Первым из таких актов явилось известное постановление СНК 17 ноября о национализации фабрики товарищества Ликинской мануфактуры.<sup>99</sup> Позднее, в декабре 1917 г., были опубликованы декреты о конфискации имущества акционерных обществ Богословского, Сергинско-Уфалейского, Кыштымского горных округов Урала, акционерного Симского общества горных заводов и постановление о конфискации имущества Русско-Бельгийского металлургического общества.<sup>100</sup>

Ограничимся указанием еще двух примеров проявления в это время инициативы с мест, реализованной в актах Совета Народных Комиссаров. Так, многочисленные обращения в СНК, содержавшие просьбы об оказании финансовой помощи, имели своим результатом издание Советским правительством как конкретных постановлений об ассигновании различных сумм на те или иные нужды,<sup>101</sup> так и общего характера декрета о порядке субсидирования центром местных Советов.<sup>102</sup> А в ответ на отношение Краевого мусульманского съезда Петроградского национального округа от 4 декабря о возвращении мусульманам корана Омана Совет Народных Комиссаров через день, 6 декабря, принял постановление о немедленной выдаче корана.<sup>103</sup>

## 5

При рассмотрении внесенного в повестку заседания Совета Народных Комиссаров проекта декрета как для докладчиков, так и для выступавших в прениях В. И. Лениным, председательство-

<sup>97</sup> Декреты Советской власти, № 36, прим.

<sup>98</sup> См.: И. И. Варжо, ук. соч., стр. 13.

<sup>99</sup> Декреты Советской власти, № 74; об истории издания этого постановления см.: В. Петрова, Ликинские текстильщики. Сб. «За власть Советов». М., 1957, стр. 423—424.

<sup>100</sup> Декреты Советской власти, №№ 130, 135, 158, 195, 196.

<sup>101</sup> Таковы, например, декреты о выдаче Совету районных дум г. Москвы ссуды в 20 млн руб.; об отпуске 450 тыс. руб. для выдачи пособий населению Кременчугского уезда, пострадавшего от наводнения; об отпуске кредита на содержание временной канцелярии Учредительного собрания (Декреты Советской власти, №№ 97, 104, 175). См. также: Декреты Советской власти, №№ 98, 176 и др.

<sup>102</sup> Там же, № 78.

<sup>103</sup> Там же, № 136, прим.

вавшим на заседаниях правительства, был установлен жесткий регламент (им давалось, соответственно, не более 5 и 3 минут). При протоколах СНК сохранилось большое количество листков со сделанными В. И. Лениным записями фамилий участников заседаний и пометами против каждой из них о времени начала и конца выступления.<sup>104</sup>

«При Ленине в Совнаркоме было дельно и оживленно, — пишет в своих воспоминаниях А. В. Луначарский. — Уже при нем утверждались внешние приемы рассмотрения дел: чрезвычайная строгость в определении времени ораторов, будь то свои докладчики или докладчики со стороны, будь то участники в дискуссии. Требовалась чрезвычайная сжатость и деловитость от каждого высказывающегося. В Совнаркоме царило какое-то сгущенное настроение, казалось, что самое время сделалось более плотным, так много фактов, мыслей и решений вмещалось в каждую данную минуту».<sup>105</sup>

Большинство проектов декретов рассматривалось в целом, значительно меньшая часть их — по статьям проекта. Примером рассмотрения последнего рода может служить рассмотрение и принятие СНК 22 ноября «по пунктам» декрета о революционном суде № 1.<sup>106</sup> В качестве другого примера можно привести принятие СНК «по пунктам» декрета о роспуске Учредительного собрания.<sup>107</sup>

Огромную работу по исправлению и редактированию проходивших через Совет Народных Комиссаров декретов проделал В. И. Ленин. Во всех случаях правка его была направлена на усиление роли Советов как органов диктатуры пролетариата. Так, в проект декрета об отпуске кредита в 200 млн руб. в распоряжение междуведомственной комиссии для выдачи займов городам и земствам, принятого 18 декабря 1917 г., им внесена новая статья (п. 4 декрета) о том, что органы местного самоуправления при постановке вопроса о кредитовании обязаны представлять «заключение местных Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». Этим указывалось особое положение Советов, являвшихся единственной руководящей властью на местах.<sup>108</sup> В другом

<sup>104</sup> См.: И. В. Загоскина и Ю. А. Ахапкин, ук. соч., стр. 41. Председательствование в Совнаркоме, как вспоминала А. Елизарова, было у Владимира Ильича большой напряженной работой, «он вел собственно во время одного заседания два или три» (А. Елизарова, ук. соч., стр. 88—89).

<sup>105</sup> А. В. Луначарский. Ленин в Совнаркоме. Воспоминания о В. И. Ленине, ч. II. Госполитиздат, 1957, стр. 351. См. также об этом: Л. А. Фотиева. Как работал В. И. Ленин. Воспоминания о В. И. Ленине, ч. II. Госполитиздат, 1957, стр. 254, 257; Н. А. Семашко. Ильич ведет заседание. Сб. «Ленинские страницы». М., 1960, стр. 105—110; В. Миллер. Председатель Совнаркома. Из воспоминаний участников Октябрьской революции. Новый мир, 1958, № 11, стр. 168.

<sup>106</sup> Декреты Советской власти, № 85, прим.

<sup>107</sup> ЦПА, ф. 19, оп. 1, д. 41, лл. 2—3.

<sup>108</sup> Декреты Советской власти, № 176.

декрете о выдаче Совету районных дум г. Москвы ссуды в 20 млн руб., изданном 24 ноября, в ст. 2 первое из слов «предписывается выдать Совету» было написано В. И. Лениным вместо зачеркнутого им «разрешается».<sup>109</sup> Текст проекта декрета о конфискации имущества акционерного общества Богословского горного округа, принятый Советом Народных Комиссаров 6 декабря, Ленин дополнил абзацем: «Порядок управления делами общества в Петрограде и условия передачи отдельных заводов, предприятий и отраслей во временное ведение местных Советов рабочих и солдатских депутатов и фабрично-заводских комитетов и подобных учреждений будут определены особыми постановлениями Народного комиссара торговли и промышленности».<sup>110</sup> Этот ленинский пункт, установивший, что распоряжение конфискованными предприятиями будет осуществляться Советской властью в лице ее местных и центральных органов, в неизменной редакции стал обязательной частью почти всех вышедших впоследствии аналогичных актов.<sup>111</sup>

Поправки Ленина всегда выделяли политическую сущность и значение первых советских декретов. Одним из ярких примеров этого является работа В. И. Ленина над текстом написанного по его поручению А. В. Луначарским проекта декрета «О введении государственной монополии на объявления».<sup>112</sup> В. И. Ленин переработал деление текста проекта на пункты, оставив неизменными лишь два пункта из девяти. Существенная вставка была им внесена в п. 1 проекта, согласно которой, кроме печатания «за плату объявлений в периодических изданиях печати, равно в сборниках и афишах» монополией государства объявлялась также «сдача объявлений в киоски, конторы и тому подобные учреждения». П. 2, устанавливавший, что печатание таковых объявлений может производиться только изданиями Советского правительства и местных Советов, был также дополнен В. И. Лениным, приписавшим следующее: «За печатание объявлений за плату не имеющие на это право газеты закрываются». Признав недостаточно решительными санкции (денежные штрафы до 10 тыс. руб.), предусмотренные проектом для виновных в нарушении положений декрета, В. И. Ленин выправил текст таким образом, что за нарушение государственной монополии на объявления устанавливалась значительно более суровая мера наказания — конфискация всего имущества и тюремное заключение сроком до трех лет.

Выправленный В. И. Лениным декрет вместе с тем обеспечивал интересы мелких собственников, вкладчиков и акционеров, кото-

<sup>109</sup> Там же, № 97.

<sup>110</sup> Там же, № 130.

<sup>111</sup> Декреты Советской власти, №№ 135, 158, 196, 197.

<sup>112</sup> Там же, № 39<sup>a</sup>.

рым при конфискации предприятий полностью возвращались их вклады.<sup>113</sup> Одновременно этим достигалась изоляция владельцев буржуазных газет и других указанных в декрете предприятий — представителей крупной буржуазии. В текст последнего пункта проекта, который в своем первоначальном виде предписывал изданиям, конторам, экспедициям и всем другим, помещающим платные объявления предприятиям в семидневный срок сообщить в Советы о своем местонахождении под страхом денежного штрафа до 5 тыс. рублей, В. И. Лениным также внесены значительные исправления.<sup>114</sup> Во-первых, фраза о сроке сдачи сведений «не позже 7 дней со дня вступления в силу этого декрета» была заменена одним решительным словом «немедленно». И, во-вторых, В. И. Ленин, зачеркнув изложенный выше первоначальный текст о санкциях, сделал важную приписку, обязывавшую все предусмотренные декретом предприятия «приступить к сдаче дел и к сдаче объявлений под страхом наказаний, указанных в § 5». Напомним, что § 5 в ленинской редакции предусматривал в качестве меры наказания конфискацию имущества и тюремное заключение сроком до 3 лет. В другом случае к началу текста декрета об упразднении Государственного дворянского земельного и Крестьянского поземельного банков (издан 25 ноября) В. И. Ленин приписал фразу, существенно дополнившую содержание и определившую место этого акта среди других декретов Советской власти: «Во исполнение декретов о земле и об уничтожении сословных учреждений постановляется...».<sup>115</sup>

Показательным примером стремления В. И. Ленина придать законодательному документу особую классовую направленность является приписанный им заключительный абзац к тексту проекта декрета о введении всеобщей трудовой повинности по очистке снега в Петрограде и на Петроградском железнодорожном узле: «В первую голову привлекаются к всеобщей трудовой повинности лица, не занятые производительным трудом».<sup>116</sup> Нельзя не отметить еще одну вставку В. И. Ленина в текст данного декрета. Речь идет о приписке к словам «всеобщая повинность» слова «трудовая». В новой формулировке эта фраза была повторена В. И. Лениным и в приписанном им в конце текста абзаце, который был приведен выше.

Неоднократно В. И. Ленин существенно уточнял имевшуюся в проектах отдельных декретов (например, о Петроградском телеграфном агентстве, о введении всеобщей трудовой повинности по очистке снега) формулировку названия Советов рабочих и сол-

<sup>113</sup> Там же, ст. 7.

<sup>114</sup> Там же, ст. 8.

<sup>115</sup> Там же, № 100.

<sup>116</sup> Там же, № 186<sup>a</sup>.

датских депутатов словом «крестьянских». Этим ленинским дополнением, носившим принципиальный характер и имевшим политическое значение, подчеркивался совершенно определенный характер Советской власти, основанной на прочном союзе рабочего класса и трудящегося крестьянства.<sup>117</sup>

Исключительную важность, как известно, В. И. Ленин придавал разъяснительному значению декретов. Поэтому особое внимание при правке проектов декретов, рассматривавшихся Советом Народных Комиссаров, В. И. Ленин уделял тому, чтобы их содержание излагалось достаточно ясно и понятно. Подробность и популярность в изложении содержания, а также наличие введения, разъяснявшего населению цели и значение издаваемых актов, В. И. Ленин считал необходимыми качествами декрета. «Принимается Совнаркомом какой-нибудь декрет. Во время его редакции Ильич, — вспоминает С. Пестковский, — всегда весьма зорко следит за тем, чтобы декрет был ясен и недвусмыслен даже для малограмотного читателя».<sup>118</sup> Наиболее показательной в этом отношении представляется работа В. И. Ленина над текстом декрета об организации Рабоче-Крестьянской Красной армии, принятого Советом Народных Комиссаров 15 января 1918 г.<sup>119</sup> В. И. Лениным тщательно исправлены вводная часть и первые два раздела текста декрета.<sup>120</sup> Правка введения была начата В. И. Лениным с внесения существенного уточнения в имевшуюся в проекте характеристику старой армии как орудия «классовой борьбы в руках буржуазии». Выправив этот текст, В. И. Ленин дал определение старой армии как орудия «классового угнетения трудящихся буржуазией», ясно этим показав ее антинародную сущность и направленность.<sup>121</sup> Последующая ленинская правка вводной части декрета подчеркнула принципиальное отличие старой царской армии от новой рабоче-крестьянской армии, вопрос об организации которой встал сразу же после перехода власти к «трудящимся и эксплуатируемым классам» (написано В. И. Лениным вместо зачеркнутого им «пролетариату и беднейшему крестьянству») и которая должна была явиться «оплотом Советской власти в настоящем, фундаментом для замены постоянной армии (первоначально было зачеркнутое В. И. Лениным «регулярных войск», — М. И.) всенародным

<sup>117</sup> Там же, №№ 77, 186.

<sup>118</sup> С. Пестковский. Из воспоминаний о Ленине. Молодая гвардия, 1924, М., № 2—3, стр. 101—102.

<sup>119</sup> Декреты Советской власти, № 237. См. об этом: С. Н. Валк, ук. соч., стр. 3—4.

<sup>120</sup> Текст третьего раздела, установивший руководящие органы Красной армии — Совет Народных Комиссаров и созданную при Комиссариате по военным делам особую Всероссийскую коллегию, был оставлен В. И. Лениным без изменений.

<sup>121</sup> Декреты Советской власти, № 237<sup>a</sup>, введение.

вооружением в ближайшем (эта уточняющая вставка также сделана В. И. Лениным, — М. И.) будущем и послужить поддержкой для грядущей социалистической революции в Европе». Исправления, внесенные в текст I раздела, касаются вопроса о составе и задачах Рабоче-Крестьянской Красной армии. В ленинской редакции текст данного раздела декрета превратился в яркую политическую характеристику Красной армии как армии нового типа, создающейся из наиболее сознательных и организованных элементов трудящихся масс. В отличие от первоначального текста, сводившегося к провозглашению принципа добровольности при вступлении в ряды Красной армии, выправленный В. И. Лениным текст указывал на главную особенность создаваемой армии — ее принципиально новый характер и назначение в обществе. Организация Красной армии означала создание армии, не только состоящей из трудящихся, но и защищающей их интересы, имеющей своей непосредственной задачей защиту «завоеваний Октябрьской революции, власти Советов и социализма». Важное смысловое значение для более правильной характеристики задач Красной армии имело внесение В. И. Лениным в только что приведенный текст слова «социализма», а также исправление бывшего ранее слова «завоеванной» в «завоеваний».<sup>122</sup>

Правка II раздела также весьма показательна для В. И. Ленина, стремившегося в отдельных случаях опустить излишние подробности и заменить их четкой формулировкой общего характера. Распространенный текст с детальным перечислением различных видов обеспечения Советской властью нетрудоспособных членов семей солдат Красной армии В. И. Ленин заменил предельно лаконичным пунктом, особо подчеркнув роль в этом деле местных Советов: «Нетрудоспособные члены семей солдат Красной армии, находившиеся ранее на их иждивении, обеспечиваются всем необходимым по местным потребительским нормам, согласно постановлениям местных органов Советской власти».<sup>123</sup>

Подчеркивая политическую сущность и значение декретов, В. И. Ленин вместе с тем всегда добивался наиболее точной и правильной формулировки содержащихся в них положений. Иногда это делалось путем замены одного выражения другим. Так, в разделе текста проекта об учреждении комиссариата по местному самоуправлению, касавшегося передаваемых в его распоряжение учреждений, В. И. Ленин вместо зачеркнутого им «передаются выделяемые» написал «подлежат передаче, по мере их выделения из комиссариата по внутренним делам».<sup>124</sup> В ряде случаев

<sup>122</sup> Декреты Советской власти, № 237<sup>a</sup>, раздел I.

<sup>123</sup> Декреты Советской власти, № 237<sup>a</sup>, раздел II.

<sup>124</sup> Там же, № 173<sup>a</sup>.

В. И. Ленин достигал цели, опуская часть текста или, наоборот, вставляя в него одно или несколько слов.<sup>125</sup>

В тех случаях, когда это было необходимо, В. И. Ленин вносил уточнения о том, кто является ответственным за проведение декрета в жизнь. Так, в тексте проекта декрета о конфискации имущества А. Путилова имеется ленинское указание о том, что выполнение декрета возлагается на «нар[одны]х ко[мисса]ров юстиции и финансов».<sup>126</sup>

При рассмотрении в Совете Народных Комиссаров проектов декретов последние в ряде случаев передавались на обсуждение партийных фракций.<sup>127</sup> В практике рассмотрения Советом Народных Комиссаров новых правительственных актов широкое применение получили направление их проектов для заключения соответствующим ведомствам, а также организация различных совещаний. Так, в протоколе СНК 11 декабря по докладу Я. М. Свердлова о казачьих декретах (п. 13 повестки заседания) читаем: «Поручить Народной комиссии по внутренним делам по обсуждении с представителями трудового казачества представить в СНК свое мнение».<sup>128</sup> Цели, которые преследовало Советское правительство, принимая такое решение, становятся особенно ясным при ознакомлении с вынесенной СНК незадолго до этого (30 ноября) резолюцией по поводу выработанных Казачьим отделом ВЦИК законопроектов об обеспечении экономических и политических интересов трудового казачества. В этой резолюции Совет Народных

<sup>125</sup> Так, редактируя текст проекта декрета о переводе стрелки часов, обсуждавшегося в СНК первоначально 16 ноября совместно с вопросами о реформе календаря и о введении метрической системы, В. И. Ленин опустил ту его часть, которая не имела прямого отношения к вопросу о переводе стрелки часов (см.: Декреты Советской власти, № 185<sup>а</sup>). Примером второго порядка могут служить приписанные В. И. Лениным к тексту проекта декрета о воспрещении продажи, заклада и отдачи по чартер-партии русских торговых судов в руки иностранных подданных или учреждений три слова «за время войны», которые совершенно определенно указали срок действия акта в отношении уже совершенных в прошлом сделок такого рода (Декреты Советской власти, № 94<sup>а</sup>). В другом аналогичном случае вставка В. И. Лениным слов «машины и» уточнила и расширила содержание ст. 1 декрета о монопольном распоряжении государства сельскохозяйственными машинами и орудиями, в тексте которой ранее говорилось лишь об орудиях сельскохозяйственного производства (Декреты Советской власти, № 99).

<sup>126</sup> Там же, № 208<sup>а</sup>.

<sup>127</sup> Например, 20 ноября с повестки заседания был снят доклад П. Стучки о проектах декретов о гражданском браке и о расторжении брака ввиду передачи их на обсуждение партийных фракций (ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 7). См. также: Декреты Советской власти, № 163, прим.

<sup>128</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 36. В другом случае, например при обсуждении в декабре проекта декрета о признании за фабрично-заводскими комитетами прав юридического лица, СНК постановил: «Передать на рассмотрение ЦФЗК-та». См.: ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 29 об.

Комиссаров, одобрив инициативу Казачьего отдела и обещав свое всяческое содействие в деле издания законов, выражающих интересы трудового казачества, предложил ему «подвергнуть эти законопроекты обсуждению Советов казацких депутатов и других демократических организаций казачества, дабы создать твердые гарантии того, что указанные законопроекты вполне соответствуют интересам и возрениям трудовых казацких масс».<sup>129</sup> Примером решения Совета Народных Комиссаров об организации совещания для более широкого рассмотрения проекта нового акта может послужить история разработки положения о Комитете по народному здравоохранению. По этому вопросу в протоколе СНК 18 ноября (п. 4 повестки заседания) записано: «Поручить подпавшим положение созвать совещание врачей — большевиков и левых социалистов-революционеров, а также и всех других, стоящих на позиции Совета гор. Петрограда и Москвы (можно и других городов), для обсуждения этого проекта положения. Срок — полторы недели».<sup>130</sup>

Как правило, при признании невозможным принятия проекта в том виде, в каком он обсуждался на заседании, СНК передавал его для доработки авторам или комиссии, специально для этого образовывавшейся и состоявшей обычно из народных комиссаров, а также специалистов и представителей различных ведомств и организаций.<sup>131</sup> Наиболее широко в практике окончательной выработки текста правительственных актов применялось создание различных комиссий. Задачи и компетентность комиссий, равно как и их численность и персональный состав, определялись в каждом отдельном случае правительством. В особых случаях образовывались комиссии наделялись при этом специальными полномочиями и тогда последующего рассмотрения и утверждения проекта декрета СНК не требовалось. Так, 5 декабря, при обсуждении вновь вставшего вопроса о взаимоотношениях Советской власти и Украинской рады, Совет Народных Комиссаров решил поручить комиссии во главе с В. И. Лениным (образованной по украинскому же вопросу на заседании 3 декабря) «принять соответствующие меры по сношению со Ставкой и выпустить от имени СНК два воззвания — к украинскому народу и к солдатам».

<sup>129</sup> Декреты Советской власти, № 116.

<sup>130</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 5.

<sup>131</sup> Так, по внесенным в заседание правительства 13 декабря (п. 10 повестки дня) двум проектам декретов о спекуляции и борьбе с контрреволюцией Совнарком принял, например, следующее решение: «Ввиду неразработанности представленных проектов передать их т. Бонч-Бруевичу для вручения их автору. Просить автора этих проектов пересмотреть их совместно с комиссаром юстиции и внести их вторично в СНК» (ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 37 об.).

В решении далее говорилось: «Считать эту комиссию полномочной действовать от имени Совета Народных Комиссаров».<sup>132</sup>

Для окончательной выработки текста рассматривавшихся в Совете Народных Комиссаров проектов декретов, в которых были заинтересованы различные общественные организации, наркоматы и ведомства или в отношении которых между партийными фракциями, входившими в состав СНК и ВЦИК, имелись расхождения, создавались «согласительные комиссии». Так, по докладу о штатах служащих правительственных учреждений (п. 3 повестки заседания 11 декабря) Совет Народных Комиссаров вынес следующее решение: «Поручить т. Боголепову составить согласительную комиссию из представителей комиссариатов труда, финансов, профсоюза служащих в гос. учреждениях и представителя заинтересованного союза низших служащих».<sup>133</sup>

Часто при рассмотрении СНК проектов новых правительственных актов последние передавались в комиссию для доработки отдельных вопросов,<sup>134</sup> а также для окончательного редактирования текста уже принятых проектов.<sup>135</sup> При необходимости для решения вопроса специального расследования фактических обстоятельств Совнарком создавал следственные комиссии.<sup>136</sup>

<sup>132</sup> Декреты Октябрьской революции, № 125, прим.

<sup>133</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 35. При принятии такого важнейшего акта Советской власти, как декрет о праве отзыва делегатов, также была создана согласительная комиссия. В ходе обсуждения проекта декрета 21 ноября во ВЦИК с возражениями и поправками к ленинскому тексту выступили левый эсер Карелин, член левицы ППС Лапинский и объединенец-интернационалист Крамеров. Большинством голосов принимается решение «передать декрет в комиссию в качестве материала со всеми поправками». В состав комиссии вошло 7 человек, в том числе тт. Свердлов, Аванесов, Чудновский и др. После окончания заседания согласительной комиссии ВЦИК единогласно принял окончательный текст декрета, в котором были полностью сохранены основные ленинские формулировки. См.: Протоколы заседаний ВЦИК II созыва, стр. 72—74; Декреты Советской власти, № 81.

<sup>134</sup> Так, после обсуждения 18 ноября в СНК вопроса об обеспечении сельского хозяйства орудиями производства для его доработки была создана комиссия; после повторного обсуждения 25 ноября декрет был принят на этом же заседании (Декреты Советской власти, № 99, прим.).

<sup>135</sup> Например, 15 ноября после обсуждения проектов декрета о роспуске Петроградской городской думы и положения о выборах в городскую думу Совет Народных Комиссаров утвердил их в принципе и передал в назначенную им же комиссию «для окончательного редактирования», а на другой день (16 ноября) на следующем заседании правительства оба эти акта, представленные комиссией в их окончательной редакции, получили официальное утверждение. См.: ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 1; Декреты Советской власти, №№ 65, прим., 66.

<sup>136</sup> Например, по делу о передаче Временным правительством ряда судов отечественного торгового флота английскому адмиралтейству (на основе договора чартер-партии) была создана следственная комиссия во главе с П. Е. Дыбенко. Результатом ее работы явилось принятие СНК 24 ноября декрета о воспрещении продажи, заклада и отдачи по чартер-партии русских

Как видим, Совет Народных Комиссаров далеко не всегда сразу принимал рассматривавшиеся им проекты декретов.<sup>137</sup> В необходимых случаях вынесение постановления об утверждении проекта откладывалось, предварительное решение правительства направлялось на дальнейшую доработку текста проекта декрета.<sup>138</sup>

Вынесением постановления о принятии (утверждении) проекта декрета заканчивалось рассмотрение его в Совете Народных Комиссаров.<sup>139</sup> Утвержденный Советским правительством текст декрета затем подписывался его председателем В. И. Лениным. Принятие проектов декретов в качестве новых правительственных актов отражалось часто следующей записью в протоколах заседаний Совета Народных Комиссаров: «Предложенный проект декрета принять и утвердить как декрет».<sup>140</sup> Иногда В. И. Ленин делал помету об утверждении на самом проекте декрета: «Принято» или «Утверждено»,<sup>141</sup> и подписывался — иногда просто «Ленин» или «В. Ульянов (Ленин)»,<sup>142</sup> а иногда «Пред. Сов. Нар. Ком. В. Ульянов (Ленин)».<sup>143</sup> Определенные особенности имело рассмотрение и принятие декретов в самые первые дни законодательной деятельности Совета Народных Комиссаров, когда некоторые из изданных правительственных актов не обсуждались на его засе-

торговых судов в руки иностранных подданных или учреждений (Декреты Советской власти, № 94, прим.).

<sup>137</sup> Вместе с тем необходимо отметить, что многие постановления и распоряжения Совета Народных Комиссаров принимались сразу. См., например: Декреты Советской власти, №№ 76, 80, 89, 100 и др. Без последующей доработки обычно принимались также предложения о назначении на какую-либо должность или об увольнении с нее. См.: Декреты Октябрьской революции, №№ 73, 74, 75, 120, 124, 143, 144, 180.

<sup>138</sup> Принятие Советом Народных Комиссаров постановления об отложении рассмотрения проекта декрета иногда также имело место в связи с необходимостью уточнения или выяснения тех или иных обстоятельств по делу, отсутствием на заседании нужных для решения вопроса лиц или документов. «Ставится на обсуждение какой-нибудь проект, — вспоминает С. Пестковский. — Зоркий глаз Ильича всегда замечает, отсутствует ли представитель какого-нибудь заинтересованного ведомства. Если кто-нибудь отсутствует, вопрос обязательно откладывается, а Ильич распоряжается вызвать по телефону заинтересованных людей. Я не помню ни одного случая, чтобы какой-нибудь декрет или даже второстепенный вопрос разбирался в отсутствии кого-либо из заинтересованных» (С. Пестковский, ук. соч., стр. 101—102). Для вопросов, стоявших в повестке последними пунктами, это часто вызывалось простой нехваткой времени. См., например: Декреты Октябрьской революции, № 150, прим.; ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, лл. 16, 25, 32, 40 об.

<sup>139</sup> Это осуществлялось, как правило, голосованием — простым большинством голосов присутствовавших народных комиссаров или их заместителей. См.: И. В. Загоскина и Ю. А. Ахалкин, ук. соч., стр. 41.

<sup>140</sup> См., например: ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, лл. 20, 55—55 об.

<sup>141</sup> См.: Декреты Советской власти, №№ 77, 128, 164, 173, 175, 176, 185, 186, 192.

<sup>142</sup> Там же, №№ 77, 128, 175, 185, 192.

<sup>143</sup> Там же, №№ 164, 173, 186.

даниях, а считались утвержденными по получении подписей председателя СНК В. И. Ленина и кого-либо из народных комиссаров.<sup>144</sup> «Некоторые декреты, — вспоминает Н. Горбунов, — подписывались Владимиром Ильичом в тот период (имеется в виду время до второго запротоколированного заседания СНК, т. е. до 15 ноября, — М. И.) по соглашению с одним или двумя народными комиссарами, без заседания СНК, так как его невозможно было в эти дни боев созывать».<sup>145</sup>

## 6

Утвержденный проект правительственного постановления предстояло теперь опубликовать, после чего акт, как правило, вступал в силу.<sup>146</sup> Напомним, что в соответствии со ст. ст. 1, 3 и 6 декрета 30 октября опубликование правительственных актов должно было осуществляться самим Советом Народных Комиссаров.

21 ноября Советское правительство приняло новое постановление, специально посвященное вопросу публикации декретов.<sup>147</sup> Оно было принято по докладу управляющего делами Совнаркома В. Бонч-Бруевича «О порядке напечатания официального материала в Газете Временного Рабоче-Крестьянского Правительства» (п. 3 повестки заседания) и состояло в следующем: «Порядок утвердить и довести его до сведения всех комиссаров и их секретарей».<sup>148</sup> К сожалению, изложение утвержденного порядка и в протоколах СНК, и в приложениях к ним отсутствует. Вместе с тем некоторые данные по этому вопросу имеются. В фонде Совета Народных Комиссаров среди копий декретов, постановлений и их проектов за период с 28 октября по 29 декабря 1917 года сохранился законопроект,<sup>149</sup> составленный в Управлении делами СНК<sup>150</sup> и имеющий следующий подзаголовок «К дополнению постановления Временного Рабочего и Крестьянского Правитель-

<sup>144</sup> Ю. Ларин, ук. соч., стр. 16—17; Э. В. Клопов, ук. соч., стр. 117.

<sup>145</sup> Н. Горбунов. Как создавался в Октябрьские дни рабочий аппарат Совета Народных Комиссаров, стр. 108.

<sup>146</sup> Кроме случаев, специально оговоренных в тексте самого декрета, когда срок вступления его в силу исчислялся с момента подписания или утверждения последнего. Так, например, в декрете о выдаче Совету Народных Комиссаров аванса в 25 млн руб. специально оговаривалось, что он входит в силу немедленно. См.: Декреты Советской власти, № 55.

<sup>147</sup> Четырьмя днями ранее, 17 ноября, В. И. Ленин утвердил декрет о вступлении в силу узаконений и распоряжений правительства с момента их опубликования в «Газете». См.: Декреты Советской власти, № 72.

<sup>148</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 12.

<sup>149</sup> Там же, д. 5, лл. 11—12.

<sup>150</sup> Напомним, что докладчиком 21 ноября в СНК вопроса о порядке напечатания правительственных материалов в «Газете» являлся управляющий делами СНК В. Бонч-Бруевич.

ства о порядке утверждения и опубликования законов, напечатанном в Газете Временного Рабоче-Крестьянского Правительства в понедельник 30-го октября 1917 года (№ 2)». Вот текст этого интересного документа:

«1) В п. 3 постановления о порядке утверждения и опубликования законов после слов „Народных Комиссаров или за него“ вставить „его заместителем, а также“. П. 3 читать так: „После утверждения Правительством, состоявшееся постановление в окончательной редакции подписывается именем Российской Республики Председателем Совета Народных Комиссаров или за него его заместителем, а также внесшим его на рассмотрение правительства Народным комиссаром и публикуется во всеобщее сведение“.

2) Все законы, декреты, декларации и постановления, изданные именем Российской Республики, должны скрепляться Управляющим делами Совета Народных Комиссаров и Секретарем Управления.

3) Подлинники законов, декретов, деклараций и постановлений, упомянутых в п. 2, должны передаваться для распубликования и хранения в Управление делами Совета Народных Комиссаров.

4) Копии вышеупомянутых подлинников Управление делами за подписью секретаря Управления препровождает в редакцию газеты „Газета Вр. Рабочего и Крестьянского Правительства“ для немедленного распубликования.<sup>161</sup>

5) Приказы и прочие распоряжения, касающиеся отдельных ведомств, издаются соответствующими Народными комиссарами. Подлинники этих приказов остаются в надлежащем министерстве, а засвидетельствованные копии с них в количестве двух экземпляров препровождаются в Управление делами для распубликования и хранения.

<sup>161</sup> В связи с этим, как нам кажется, небезынтересно будет привести имевший место несколько позднее, 7 декабря 1917 года, обмен письмами между редакцией газеты «Армия и флот рабочей и крестьянской России» и секретарем СНК Н. Горбуновым, из которого ясно видно стремление редакции данной газеты получать подобно «Газете» тексты декретов непосредственно из Управления делами СНК. Вот текст письма, адресованного Канцелярии Совета Народных Комиссаров: «Настоящим имеем честь заявить, что приказы и все распоряжения Совета Народных Комиссаров мы считаем возможным печатать в газете „Армия и флот рабочей и крестьянской России“ только в том случае, если таковые будут получаться нами из Канцелярии Совета Народных Комиссаров за скрепою на то уполномоченного лица, а не по тем текстам, которые получают нами через Бюро печати при Совете Народных Комиссаров». В ответе Н. Горбунова говорится: «В ответ на Ваше письмо от 7 декабря с. г. сообщаем, что согласно Вашей просьбе материал будет готов два раза в день к 6-ти и 10-ти часам вечера, за которым просим присылать в Канцелярию Совета Народных Комиссаров. Материал будет сдаваться за подписями и печатью Управления делами Совета Народных Комиссаров» (ЦГАОР, Ф. 130, оп. 1, д. 37, лл. 1, 2).

6) Все учреждения, согласно вышеозначенному, должны в самый короткий срок представить в Управление делами Совета копии<sup>152</sup> изданных приказов и распоряжений».<sup>153</sup>

Как видим, в п. 1 изменен ряд формулировок ст. 3 декрета 30 октября. Остальные пункты проекта дополняют его, подробно излагая порядок напечатания декретов и постановлений СНК в «Газете» (пп. 2—4), а также порядок публикации ведомственного характера актов Народными комиссариатами (пп. 5—6). Распубликование правительственных материалов в «Газете» было, таким образом, возложено проектом на Управление делами Совета Народных Комиссаров. Имеет ли данный законопроект отношение к приведенному выше постановлению Совета Народных Комиссаров 21 ноября? Нам кажется, что на этот вопрос можно ответить положительно.

В условиях рассматриваемого периода для целого ряда актов СНК изготовление беловых подлинников не имело места,<sup>154</sup> мы располагаем лишь утвержденными проектами.<sup>155</sup> В то же время для многих других правительственных декретов и постановлений мы имеем как их проекты, так и надлежащим образом изготовленные подлинники.<sup>156</sup> С текста изготовленных подлинников или, если их не было, то с утвержденных проектов снимались копии для печати, предназначавшиеся для последующего опубликования. Подготовленные копии для печати, как правило, имели подпись Секретаря Совета Н. Горбунова, удостоверявшую правильность текста акта и его официальный характер.<sup>157</sup>

Снятые с утвержденного Советом Народных Комиссаров проекта или изготовленного подлинника декрета копии для печати затем направлялись в Петроградское телеграфное агентство (ПТАг). В соответствии с декретом правительства 18 ноября<sup>158</sup> это агентство объявлялось Центральным информационным органом при Совете Народных Комиссаров. Полученные из Совнаркома копии декретов здесь размножались и рассылались в редакции

<sup>152</sup> Соответствующий документ, например, был послан 24 ноября из Народного комиссариата юстиции:

«В Совет Народных Комиссаров.  
Канцелярия Совета. Смольный.

Представляются для сведения три приказа Народного комиссара юстиции. Заведующий канцелярией (подпись)» (ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 19, л. 48).

<sup>153</sup> Там же, д. 5, лл. 11—12.

<sup>154</sup> См. об этом: Декреты Октябрьской революции, стр. V.

<sup>155</sup> См., например: Декреты Советской власти, №№ 175, 176.

<sup>156</sup> Там же, №№ 35, 39, 53, 77, 130, 173, 186, 208.

<sup>157</sup> Удостоверявшая текст для печати подпись секретаря Совета Н. Горбунова имеется почти во всех опубликованных правительственных актах.

<sup>158</sup> Декреты Советской власти, № 77, п. 1.

газет. Помещением правительственных актов в официальном правительственном органе — «Газете», в других газетах, а также в сборниках «Собрания узаконений»<sup>159</sup> не исчерпывались все способы их публикации.

В. И. Ленин придавал исключительное значение тому, чтобы первые декреты Советской власти как можно быстрее стали известны по всей России и за рубежом. После окончательного редактирования и принятия декрета, как вспоминает С. Пестковский, «Ильич всегда указывает, каким образом его опубликовать так, чтобы он быстро дошел до всех заинтересованных».<sup>160</sup> Другими формами обнародования декретов, применявшимися в специфических условиях занимающего нас времени, было введение их в действие по радио и телеграфу.<sup>161</sup> Обычно Н. Горбуновым делались об этом отметки на подлинниках или копиях принятых актов. Так, например, на оригинале обращения «Ко всему трудовому казачеству» им сделана следующая надпись: «Опубликовать. Оригинал вернуть мне в руки. На радиостанцию и через Царское и через Воен. рев. морск. комит. Дать в ПТАг. Телеграмму в Харьков и Чернофлоту, и Антонову, и в Екатеринбург, и Уфу, и Самару».<sup>162</sup>

24 ноября в заседании СНК п. 7 повестки дня специально стоит вопрос об опубликовании декретов по телеграфу. В принятом решении говорится: «Все декреты опубликовывать по всей России через телеграф».<sup>163</sup> На другой день, 25 ноября, с внеочередным заявлением в СНК выступил В. Р. Менжинский (п. 9 повестки заседания), отметивший, что декреты правительства не публикуются по всей России телеграфно, и, таким образом, являются опубликованными только петроградской прессой. По этому заявлению Совет Народных Комиссаров постановил: «Напомнить комиссарам и Управляющему делами правительства о постановлении СНК от 24 XI и вменить в обязанность комиссарам наблюдать за исполнением этого постановления».<sup>164</sup> Выполняя это поста-

<sup>159</sup> О публикации декретов Советской власти в различных газетах и «Собрании узаконений» см.: С. Н. Валк, ук. соч., стр. 11—20.

<sup>160</sup> С. Пестковский, ук. соч., стр. 101—102.

<sup>161</sup> С помощью радио и телеграфа были разосланы, например, следующие акты: Декреты Советской власти, №№ 5, 7, 8, 9, 24, 45, 50, 64, 67, 68, 108, 110, 188.

О передаче первых декретов и воззваний Советской власти по радио см.: Радиостанция «Новая Голландия» в дни борьбы (Подписано: «Старый моряк»). Красный флот, 1927, № 20, стр. 42 и сл.; Донесения комиссаров Петроградского ВРК. М., 1957, стр. 57 (донесение комиссара по надзору за радиостанциями г. Петрограда И. Е. Коросташевского), стр. 61—63 (донесение комиссара Царскосельской радиостанции Н. Денисова).

<sup>162</sup> Декреты Советской власти, см. легенду к № 133, а также к №№ 130, 135, 137, 158 и др.

<sup>163</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 15 об.

<sup>164</sup> Там же, л. 16 об.

новление, через 4 дня — 29 ноября — Управление делами, направив в ПТАг для опубликования воззвание «Ко всем трудящимся и эксплуатируемым» и декрет «Об аресте вождей гражданской войны против революции», снабдило их специальным сопроводительным письмом за подписью секретаря Совнаркома Н. Горбунова.<sup>165</sup> Одним из примеров осуществления приведенных выше постановлений СНК может послужить опубликование декрета о запрещении сделок с недвижимостью, в отношении которого было принято решение, помимо обычной публикации его в печати, «послать телеграфно по разным городам с просьбой рассылать по Советам уездным...».<sup>166</sup> 27 ноября СНК принял специальное решение по запросу секретаря Совнаркома Горбунова о том, как ему подписывать телеграммы, посылаемые от имени Совета Народных Комиссаров (п. 5 повестки заседания) — «Секретарь Совнаркома Горбунов».<sup>167</sup> Несколько позднее (в июле 1918 г.) В. И. Ленин указал Управлению делами, Секретариату и Бюро печати СНК на необходимость принятия мер для того, чтобы при опубликовании всех декретов указывалась дата утверждения их правительством.<sup>168</sup>

Существенная и специфическая особенность опубликования декретов состояла в том, что оно не являлось простым оповещением организаций, учреждений и населения страны о принятии новых правительственных установлений, но служило важнейшей формой пропаганды идей социализма.

Первые декреты Советской власти звали рабочие и крестьянские массы на защиту революции, пробуждали их инициативу и самостоятельность в деле строительства основ новой жизни. Они помогли привлечь всех трудящихся России на сторону составшего пролетариата и этим «одним ударом *удесятерить*»<sup>169</sup> силы молодого Советского государства и обеспечить победу Великой Октябрьской социалистической революции.

<sup>165</sup> Вот текст этого письма: «Петроградскому Телеграфному Агентству. При сем препровождаем Вам текст воззвания „Ко всем трудящимся и эксплуатируемым“ и декрет № 197 „Об аресте вождей гражданской войны против революции“ и просим Вас содержание воззвания и декрета передать по телеграфу вне всякой очереди всем Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Просим также сообщить нам, на каких условиях Вы бы могли в будущем принимать от нас все телеграфные сообщения для распространения повсеместно» (ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 22, л. 9).

<sup>166</sup> Декреты Советской власти, № 164, легенда.

<sup>167</sup> ЦГАОР, ф. 130, оп. 1, д. 1, л. 18; Декреты Советской власти, №№ 139, 157, 180.

<sup>168</sup> Ленинский сборник, XXXV, стр. 24.

<sup>169</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 87.