

Народный комиссариат юстиции и разработка советского законодательства: от революционной борьбы к законности

Николай Федосеенков

**The People's Commissariat of Justice
and the development of Soviet legislation:
from the revolutionary struggle to legality**

*Nikolay Fedoseenkov
(«Nauka» Publishers, Moscow, Russia)*

DOI: 10.31857/S2949124X24050078, EDN: SKVZJK

Роль Наркомата юстиции (НКЮ) РСФСР в контексте работы над ранним советским законодательством уже попадала в поле зрения исследователей¹, но до сих пор остаётся малоизученной. В связи с этим представляется важным проследить ход кодификационной работы, которая проводилась под руководством ведомства при проведении реформы 1922 г. и в последующие годы, показать её особенности, уточнить позиции правоведов, работавших над первыми советскими кодексами, выяснить, с какими проблемами они столкнулись, какие существовали в то время точки зрения на новое законодательство.

НКЮ оказался в числе 13 основных органов управления нового государства, созданных при формировании Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР в ноябре 1917 г. Его первым руководителем стал Г.И. Оппоков (А. Ломов), окончивший экстерном юридический факультет Московского университета, но не имевший опыта работы по специальности. Однако он не успел вступить в должность, так как был командирован в Москву для установления там советской власти. 16(29) ноября временным заместителем наркома по делам юстиции назначили П.И. Стучку — видного и плодовитого теоретика и практика, возглавлявшего следственно-юридический отдел Петроградского военно-революционного комитета и юридический отдел ВЦИК. Подавляющее большинство сотрудников прежнего Министерства юстиции участвовало в забастовке государственных служащих, однако это его не смутило. Стучка считал, что «судебное ведомство сразу освободится от массы неспособных карьеристов наверху, а в низах произойдёт то естественное обновление, которое необходимо для будущей великой демократии»².

Исходя из этого он приступил к ускоренной комплектации наркомата кадрами, стремясь привлечь лояльных новой власти чиновников. Разработанный им план «Об отмене прежнего деления Комиссариата юстиции на департаменты» предполагал создание шести отделов: личного состава и су-

© 2024 г. Н.Н. Федосеенков

¹ См., например: Садков В.Н. Наркомат юстиции РСФСР и советское законодательство (1917–1922 гг.). Дис. ... канд. ист. наук. М., 1996.

² Стучка П.И. Избранные работы по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964. С. 283.

доустройства, законодательных предположений и кодификации, публикации законов, административно-хозяйственного, тюремного и секретариата. Однако 12 декабря вакантный пост наркома занял представитель партии левых эсеров И.З. Штейнберг. При нём появилась коллегия, в которую вошли три большевика (Стучка, М.Ю. Козловский, П.А. Красиков) и левые эсеры А.А. Шрейдер и В.А. Алгасов. Изменилась и структура ведомства: добавился седьмой и, как казалось, ключевой отдел кодификации, который возглавил Шрейдер.

С этого времени в НКЮ начался период острой идейной борьбы. Однако разработка нового законодательства шла в одном направлении. Так, под руководством Шрейдера был составлен «План Свода законов русской революции»³, появилось также «Советское уголовное уложение». С одной стороны, левые эсеры воспринимали революционный свод как новое издание «Свода законов Российской империи», который следовало лишь привести в соответствие с «республиканским строем»⁴. Некоторые современные исследователи считают левоэсеровский проект компромиссным в условиях перехода от старого законодательства к новому⁵. С другой — Шрейдер оговаривал необходимость развития «революционного самосознания»⁶ и не избегал «левой» политической риторики, причём не только в целях компромисса с более радикальными большевиками. В этой связи неудивительно, что и Свод, и Уложение исходили из приоритета коллективных, общественных интересов над потребностями отдельной личности (заложив в этом смысле основы будущего советского законодательства)⁷. Кроме того, в нормах Уложения вместо термина «подданный» фигурировал «гражданин», что соответствовало декрету «Об уничтожении сословий и гражданских чинов», согласно которому все звания и наименования гражданских чинов ликвидировались и вводилось общее наименование «гражданин Российской Республики»⁸.

Тем не менее проекты Свода и Уложения не опубликовали и в итоге отклонили. Предполагают, что это произошло из-за «ярко выраженного антагонизма между Штейнбергом и Лениным»⁹, но здесь скорее можно говорить о позиции большевистской партии в целом (к примеру, резко отрицательно оценили Уложение Стучка¹⁰ и Д.И. Курский). С января 1918 г. влияние большевиков в НКЮ начало усиливаться, а в марте, после выхода левых эсеров из состава правительства, ведомство возглавил Стучка — их самый активный оппонент. В его коллегия также вошли юрист Н.В. Крыленко, занимавшийся в первые

³ Шрейдер А.А. От Народного комиссариата юстиции // Правда. 1918. № 225. С. 2.

⁴ Антонова Л.И. Революционная кодификация законодательства (1920–1930-е гг.) // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2008. № 4. С. 137.

⁵ См.: Трошкина Д.Э. Государственные преступления в проекте Уголовного уложения 1918 года // НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право. Т. 48. 2023. № 3. С. 529–539.

⁶ ГА РФ, ф. 353, оп. 2, д. 164, л. 36.

⁷ Щелконогова Е.В. Советское уголовное уложение и Уголовный кодекс РФ: сравнительно-правовой анализ // Российский юридический журнал. 2016. № 3. С. 128.

⁸ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917–1918. № 3. Ст. 31.

⁹ Концевой И.А. «Левый эсер, которого странным ветром занесло в революцию...»: И.З. Штейнберг в советском правительстве // Петербургский исторический журнал. 2021. № 1. С. 120.

¹⁰ Стучка П.И. Избранные работы... С. 243.

послереволюционные месяцы армейскими делами, и Курский, ранее руководивший наркоматом по юридическим делам Московской губ.¹¹

В августе Стучку сменил Курский, который демонстрировал меньше радикализма, уверенно утверждая, что комиссариату необходимы сотрудники с юридическим образованием¹². Это означало ставку на старых специалистов, особенно в вопросах законотворчества. К концу года коммунисты составляли лишь около 20% служащих учреждения, прочие с июля, после удаления из его состава ещё остававшихся левых эсеров, числились беспартийными. Начался переход от неосуществимых проектов к непосредственной работе под руководством СНК и партии.

Творческая деятельность в обновлённом наркомате сконцентрировалась в отделении государственного права, которое возглавлял М.А. Рейснер — юрист с преподавательским и научным опытом. В условиях нехватки законов, которые отвечали бы сложившейся политической ситуации, НКЮ на несколько лет превратился в орган, который консультировал, уточнял формулировки, давал оценку решениям народных судов и трибуналов, одновременно подступая к более глобальной задаче — выработке законодательства.

Для этого следовало организовать деятельность аппарата. 22 марта 1918 г. коллегия после бурного обсуждения приняла постановление «О более точном распределении работ между отделами Комиссариата». Структура учреждения обновлялась, теперь в него входили отделы судостроительства и личного состава, законодательных предположений и кодификации, публикации законов, административно-хозяйственный и тюремный, а также секретариат. Отделом гражданского права руководил Стучка, государственного права — Рейснер. 13 мая коллегия приняла решение о создании новых отделов — следственного и ликвидационного. Последний проводил в жизнь политически важный для того времени декрет «Об отделении церкви от государства». Стратегией деятельности НКЮ занимались в отделе судостроительства и личного состава. Его возглавил сам Курский, взявший на себя ответственность за разработку законодательства в области судостроительства и судопроизводства и его увязку с позицией партии. Так, утверждение 30 ноября положения «О народном суде РСФСР»¹³ привело к торжеству концепции большевиков, выступавших за «единый народный суд», запретив использовать в судопроизводстве дореволюционные законы. Поскольку наркомату приходилось отдавать приоритет текущей работе, большую роль в его структуре играл секретариат, который, отвечая на многочисленные запросы, занимался толкованием декретов. Такая структура в основном сохранялась до реформы 1922 г.

Отметим, что представители НКЮ играли активную роль в разработке декретов, принимали деятельное участие во всевозможных комиссиях, имевших отношение к законодательству, работали над двумя первыми советскими кодексами — законов об актах гражданского состояния и законов о труде. Данные законодательные акты не только заложили основы нового семейного и трудового права, но и доказали профессионализм сотрудников наркомата,

¹¹ Интересно отметить, что все входившие в состав коллегии ведомства в разное время учились на правоведов.

¹² См., например: *Курский Д. И.* Ближайшие задачи Народного комиссариата юстиции // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 1. С. 3.

¹³ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 85. Ст. 885.

способность ведомства объединять для необходимой работы старые и новые кадры независимо от их политических убеждений. Исследователи видят в этом немалую заслугу Курского¹⁴.

В 1919 г. Совнарком и НКЮ, несмотря на заявления о приоритете местного самоуправления, активно повели политику централизации. Курский подчёркивал, что «отступления от норм законности и чрезвычайные органы носят временный характер на период борьбы с контрреволюцией»¹⁵. Как попытку осуществлять связь с чрезвычайными органами и давать оценку их работе можно воспринимать создание Особой межведомственной комиссии при ВЧК во главе с Крыленко, который занимался революционными трибуналами и организовал Центральную коллегия обвинителей при Революционном трибунале ВЦИК, считающуюся предшественницей прокуратуры. Ответственные сотрудники НКЮ, помимо основной служебной нагрузки, выполняли поручения ЦК РКП(б), Совета обороны и Реввоенсовета. Ведомство и его глава нередко работали под прямым руководством Ленина. Известно письмо последнего Курскому: «Необходимо тотчас, с демонстративной быстротой, внести законопроект, что наказания за взятку (лихоимство, подкуп, сводка для взятки) должны быть не ниже десяти лет тюрьмы и, сверх того, десяти лет принудительных работ»¹⁶. Но в Совнаркоме наркомат занимал достаточно скромное положение, и личных контактов наркома с председателем правительства было сравнительно немного. В годы Гражданской войны торжествовал принцип «революционной целесообразности», НКЮ не имел возможности, да и не стремился что-либо ему противопоставить.

Исследовательская деятельность НКЮ в это время приостановилась, в середине 1919 г. даже перестал выходить журнал «Пролетарская революция и право». Исключением стала работа группы А.Г. Гойхбарга, предпринявшей попытку систематизации уголовного законодательства. Она разработала «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР», среди прочего обобщившие практику трибуналов и народных судов. Её руководитель до революции поддерживал социал-демократическое движение, возглавляя отдел кодификации и законодательных предположений НКЮ, некоторое время оставался беспартийным, но заработал репутацию инициативного юриста, лояльного большевикам. В начале 1919 г. он вступил в РКП(б) и сыграл существенную роль в создании законодательства, привлекая к этой работе лучших специалистов. В то же время он считал, что право как таковое постепенно отомрёт, и фактически выступал за торжество правового нигилизма¹⁷.

В 1920 г. вышло постановление «Об отделах Народного комиссариата юстиции». Их число увеличилось до 11, и первым значился отдел судоустройства, который возглавил Курский. Сотрудники этого отдела занимались организацией народных судов, революционных трибуналов, органов следствия, обвинения и защиты и наблюдали за их деятельностью¹⁸. Важнейшую роль для судей в то время играл обще-консультационный отдел, дававший заключения по правовым вопросам. Он контролировал деятельность юрисконсультов, по существу

¹⁴ См.: *Максимова О.Д.* Роль Д.И. Курского в формировании идей советского права и в законотворчестве // *Правоведение*. 2014. № 4. С. 225–236.

¹⁵ *Курский Д.И.* Избранные речи и статьи. М., 1958. С. 88.

¹⁶ *Ленин В.И.* ПСС. Изд. 5. Т. 50. М., 1970. С. 70.

¹⁷ См.: *Гойхбарг А.Г.* Основы частного имущественного права (очерки). М., 1924. С. 58.

¹⁸ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. М., 1943. С. 675.

выполняя их функции в отсутствие стабильного законодательства и сложившейся судебной традиции.

Кроме того, в 1920 г. состоялся III съезд деятелей советской юстиции (ранее он назывался съездом «областных и губернских комиссаров юстиции»). НКЮ намеревался привлечь к работе широкие круги общественности, началась разработка положения «О народном суде РСФСР». Создание таких судов связывали с революционным творчеством масс¹⁹. Они действительно появились во времена безвластия как стихийная попытка сохранить правопорядок. Ленин подчёркивал, что это прежде всего «органы привлечения именно бедноты поголовно к государственному управлению», «орган власти пролетариата и беднейшего крестьянства», наконец, «орудие воспитания к дисциплине»²⁰.

Система народных судов, созданная к лету 1918 г., состояла из двух уровней: «мировой» юстиции (местных судов и уездных съездов местных судей) и «общей» юстиции (окружных судов и кассационного суда в столице). Суды появлялись под сильным влиянием левых эсеров, практиковались демократические выборы судей и даже выборы их уездными, городскими, районными или волостными советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Важную роль в разъяснении правоприменительной практики имели уездные советы (съезды) местных судей — там практики занимались толкованием самых разных вопросов²¹. В систему судов «общей» юстиции входили окружные суды, охватывавшие по несколько уездов. Члены таких судов избирались местными советами. Они составляли судебный округ (ещё в соответствии с прежним законодательством) и действовали коллегиально: в решении гражданских дел участвовали трое судей и четверо заседателей, уголовных — судья и 12 заседателей.

Считалось, что окружные суды менее близки к революционным реалиям и в условиях национализации земли и промышленных предприятий и ограничения частной собственности неизбежно должны отмереть, поскольку дело шло к сокращению количества подсудных им «крупных» исков. Кроме того, НКЮ стремился унифицировать систему судов и сделать её более управляемой. Риски, связанные с уничтожением окружных судов, осознавались: Курский утверждал, что и в системе народных судов возможно увеличение количества заседателей до 12²². Скорее всего, вытеснение окружных судов объяснялось тем, что они занимались делами, превышавшими компетенцию судов местных, неизбежно вступая в конкуренцию с ревтрибуналами.

21 октября 1920 г. Президиум ВЦИК утвердил окончательный вариант Положения, в котором указывалось, что «при решении дел народный суд применяет декреты рабоче-крестьянского правительства, а в случае отсутствия соответствующего декрета или неполноты такового руководствуется социалистическим правосознанием»²³. Это был новый термин, менее радикальный, чем «революционное правосознание».

¹⁹ См.: Токарев Ю. С. Роль Советов в судебном строительстве (октябрь 1917 — июнь 1918 гг.) // Проблемы государственного строительства в первые годы Советской власти (Труды ЛОИИ). Вып. 14. Л., 1973. С. 240–247.

²⁰ Ленин В. И. ПСС. Изд. 5. Т. 35. М., 1974. С. 197.

²¹ Семенко А. В. Становление системы народных судов РСФСР в 1917–1922 гг. // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2012. № 4. С. 88.

²² Курский Д. И. О едином народном суде // Курский Д. И. Избранные статьи и речи. С. 55.

²³ Декрет ВЦИК от 21.10.1920 «Положение о Народном Суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. М., 1943. С. 599–608.

Законотворческая деятельность оживилась в конце зимы 1921 г., после прекращения крупных боевых действий. Статьи о законности стали появляться в массовой прессе. Тогда же открылся Институт советского права, задача которого заключалась в «осознании сложной системы Советского права»²⁴. Летом на страницах газеты «Известия ВЦИК» разгорелась дискуссия о проблемах советской юстиции, в которой приняли участие представители местных судебных органов и НКЮ²⁵. Она шла и в прессе, и на заседаниях коллегии наркомата, и постепенно трансформировалась в не менее активную дискуссию о новых кодексах, которые принимались в 1922 г.

Тем временем ведомству приходилось конкурировать с другими органами. Подчас возникали конфликтные ситуации, о чём свидетельствует докладная записка временно исполнявшего должность заведующего отделом судостроительства А.А. Лисицына. Он указал на слабость органов юстиции и отсутствие централизации, что не позволяло полноценно выполнять профессиональные задачи. Кроме того, «власть имущие» ведомства (наркоматы финансов и продовольствия, Рабоче-крестьянская инспекция) не оказывали НКЮ должной поддержки, создавалось впечатление, что в восприятии многих государственных деятелей «юстиция — маленькое дело»²⁶. Это не устраивало сотрудников наркомата и часть профессионального сообщества.

В такой ситуации осуществлялась реформа 1922 г., в организации которой, в особенности в подготовке кодексов, НКЮ сыграл значительную роль. Параллельно, в соответствии с установками IX съезда Советов, принявшего резолюцию об укреплении «революционной законности»²⁷, происходило расширение кадрового состава ведомства. Декрет 1 февраля 1923 г. утвердил «Положение о Народном комиссариате юстиции». На него возлагалось общее руководство всеми судебными учреждениями, включая прокуратуру и органы следствия, а его глава становился одновременно прокурором республики²⁸. Роль НКЮ в складывавшейся системе власти упрочилась.

Сам наркомат отныне состоял из коллегии, в которой председательствовал нарком, и шести отделов: судостроительства и надзора; административно-финансового; законодательных предложений и кодификаций; прокуратуры; культов и издательского. Кадровый состав ведомства условно можно поделить на три части: «старые партийцы», «спецы» и «выдвиженцы». В основных отделах трудились беспартийные, лишь меньшинство из них выражали симпатии к большевикам²⁹. Привлечение к работе квалифицированных профессиональных юристов (в том числе бывших сотрудников Министерства юстиции) позволило организовать передачу опыта от них к молодым специалистам, как правило, не имевшим образования, но проявившим организационные способности и хорошо понимавшим политические установки.

С годами ситуация менялась: НКЮ неизбежно встраивался в вертикаль власти, которой руководили партийные органы, его деятельность политизировалась. В этом процессе заметную роль сыграл Крыленко, с декабря 1922 по

²⁴ Известия ВЦИК. 1921. 1 июня.

²⁵ Там же. 14 июня.

²⁶ Садков В.Н. Наркомат юстиции РСФСР... С. 149.

²⁷ IX Всероссийский съезд Советов (19–27 января 1924 г.): стенографический отчёт. М., 1921. С. 64.

²⁸ Известия ВЦИК. 1923. 4 февраля.

²⁹ См., например: Садков В.Н. Наркомат юстиции РСФСР... С. 154.

1929 г. заместитель наркома юстиции РСФСР, а также старший помощник прокурора РСФСР; он вёл активную работу в качестве государственного обвинителя, теоретика и публициста. Будучи старым большевиком, Крыленко занимал в партии более высокое положение, чем коллеги по наркомату. Он соединял принцип «революционной законности» с актуальными политическими задачами, направленными на торжество классовых принципов: «Революционная законность есть тот метод единообразного проведения указанных партией директив, который партия требует обязательно проводить от всех своих организаций по всей периферии сверху донизу»³⁰.

Штабом проведения преобразований в НКЮ (в том числе связанных с переходом к нэпу и его регулированием) и после 1922 г. оставался отдел законодательных предположений и кодификации. Он занимал в системе ведомства достаточно независимое положение. Во время работы над важными законами по его инициативе собирались межведомственные комиссии, в которые входили ответственные работники ВСНХ, наркоматов, Госбанка, деятели науки. Именно в этот отдел поступали законопроекты всех ведомств, подлежавшие внесению на обсуждение правительства, и принимались они к рассмотрению только после одобрения этой инстанцией. Даже нарком не всегда мог напрямую руководить отделом, приходилось искать компромисс с его сотрудниками.

В связи с задачами индустриализации и коллективизации объём компетенций НКЮ расширился. Согласно Положению о НКЮ, утверждённому постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 3 июня 1929 г.,³¹ главной функцией наркомата стало проведение единой судебной политики на территории РСФСР. Кроме того, ему поручались «общее руководство деятельностью органов юстиции, а также разработка мероприятий по упрощению и улучшению их организации», «руководство деятельностью и наблюдение за ней всех органов расследования в области борьбы с преступностью», совместная работа с НКВД СССР. НКЮ даже пришлось уделять немало внимания контролю над хлебозаготовками. Так, новый глава ведомства Н.М. Янсон 25 октября 1929 г. подписал циркуляр, в котором говорилось: «Категорически предлагается: 1) не позднее 10 ноября представить в прокуратуру Республики исчерпывающие доклады о ходе хлебозаготовительной кампании и об участии в ней органов прокуратуры; 2) в дальнейшем на 20 и 5 числа каждого месяца представлять доклады о дальнейшем разворачивании хлебозаготовок; 3) ответственность за своевременную и полную информацию возлагается на край-, облпрокуроров»³². Подобных материалов было немало: НКЮ принял активное участие в переходе от нэпа к новым формам экономической жизни.

В то же время в Положении говорилось о подчинении учреждения ВЦИК, его Президиуму и СНК РСФСР. Подразумевалось и подчинение партийным органам. Таким образом НКЮ лишился инициативы в разработке стратегии развития юридических органов и правовой системы, в нём формировался коллектив профессионалов, способных стать квалифицированными исполнителями. В принятии стратегических решений представители НКЮ участвовали лишь эпизодически, на уровне личных инициатив Курского, Крыленко, Янсона и др.

³⁰ XVI съезд ВКП(б): стенографический отчёт. Ч. 1. М.; Л., 1930. С. 353.

³¹ Собрание узаконений РСФСР. М., 1929. № 41. Ст. 434.

³² Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание: документы и материалы. Т. 1. Май 1927 — ноябрь 1929. М., 1999. С. 736–737.

В новом Положении устанавливалось руководство ведомства — нарком и два его заместителя: прокурор Республики и председатель Верховного суда. Таким образом, помимо коллегии, появилась «большая тройка», у каждого из членов которой имелся собственный небольшой аппарат. В конце 1920-х гг. в связи с расширением функций Прокуратуры и Верховного суда зашла речь об упразднении НКЮ. 27 февраля 1930 г. на рассмотрение 28-го пленума Верховного суда СССР был внесён проект резолюции по «Основам судостроительства СССР и союзных республик», в котором говорилось, что, поскольку функции НКЮ частично распределены между Верховным судом и Прокуратурой, а законодательная инициатива может быть передана другим высшим органам, для существования ведомства нет оснований³³. Появились предложения об объединении НКЮ и НКВД в единую структуру или передаче задач ключевого для НКЮ отдела законодательных предположений и кодификации во ВЦИК³⁴. Даже Положение 1929 г., включившее Верховный суд в систему НКЮ, не пресекуло споров. Однако благодаря ему наркомат как таковой сохранился.

Укрепление органов защиты правопорядка опиралось на поддержку в разных слоях общества; многие в начале 1920-х гг. видели спасение в укреплении логичного, понятного строя, основанного на законах. Писатель И.Г. Эренбург выразил мнение, особенно распространённое в среде интеллигенции: «Самое главное было... убедиться, что происходящее — не страшный, кровавый бунт, не гигантская пугачёвщина, а рождение нового мира с другими понятиями человеческих ценностей»³⁵. Чтобы революция не превратилась в «пугачёвщину», прежде всего необходимы были законы и работающие на их основе органы защиты правопорядка. Важную роль в запуске этого механизма сыграл Наркомат юстиции. В этом не только политическое, но и социальное его значение.

³³ Кожевников М.В. История советского суда. Изд. 2. М., 1957. С. 258.

³⁴ Мелкумян В. Нужна реорганизация Наркомюста // Советская юстиция. 1930. № 6. С. 15–17.

³⁵ Цит. по: Бородин Л.И. «Порядок из хаоса»: концепции синергетики в методологии исторических исследований // Новая и новейшая история. 2003. № 2. С. 127–136.