

УДК 342.553

М. А. Захарова

ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СТРУКТУР ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПЕРВОНАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

В статье анализируется правовая организация территориальных структур центральных органов государственного управления на первоначальном этапе становления советской власти в России. Территориальные структуры подробно рассмотрены по соот-

ветствующим отраслям и сферам государственного управления.

Ключевые слова: территориальное управление, социалистическая государственность, государственная власть, Октябрьская революция, государственный орган.

M. A. Zaharova

LEGAL ORGANIZATION OF TERRITORIAL STRUCTURES OF STATE ADMINISTRATION CENTRAL AGENCIES IN INITIAL STAGE OF ESTABLISHING SOVIET POWER IN RUSSIA

The article presents the analysis of legal organization of territorial structures of the central agencies in State administration at the initial stage of establishing Soviet power in Russia. Territorial structures are studied as regards branches and spheres of state administration.

Key words: territorial administration, socialist statehood, public authority, October revolution, state agency.

Победа Октябрьской революции 1917 г. привела к созданию в российском государстве принципиально новой системы органов государственной власти, основу которой составляли советы. 26 октября 1917 г. на II Всероссийском съезде Советов в целях обеспечения революционного порядка было постановлено наделить Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов всей полнотой власти на местах [13]. Данное постановление заложило фундамент для всей последующей системы советского строительства на протяжении всего периода функционирования социалистической модели государственности в России и государствах, постепенно вошедших в состав Союза ССР. На данном съезде был избран новый состав Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК), который был создан еще до Октябрьской революции, но с ее победой стал функционировать как орган государственной власти с законодательными, исполнительными и контрольными полномочиями. В целом на начальном этапе построения советской власти было сложно вы-

делить государственный орган с четко выраженными функциями исполнительной власти, поскольку теория построения советского государства отрицала буржуазный принцип разделения властей, хотя и признавала необходимость технического разделения труда между отдельными органами власти Российской Советской Республики [21, с. 197–198].

Изначально единого систематизированного нормативного акта, которым могла быть установлена система органов государственной власти, победившими в революции силами предложено не было. Первые шаги революционного руководства были направлены на упразднение структур, ранее осуществлявших государственную власть и замену их иными, соответствующими идеям построения социалистического государства, властвующими субъектами. В частности, были приняты необходимые меры для организации государственного управления на местах с учреждением соответствующих территориальных управленческих структур и организационно-кадровым обеспечением их функционирования.

Центральным органом государственного управления стало временное рабочее и крестьянское правительство, получившее наименование Совета Народных Комиссаров (СНК). Это был коллегиальный орган общей компетенции, в который вошли народные комиссары по внутренним делам; земледелия; труда; по делам военным и морским; по делам торговли и промышленности; народного просвещения; финансов; по делам иностранным; юстиции; по делам продовольствия; почт и телеграфов; по делам национальностей; по делам железнодорожным [4]. Данные должностные лица возглавили соответствующие отраслевые органы государственного управления – народные комиссариаты.

При СНК был сформирован Высший Совет Народного Хозяйства (ВСНХ) – орган государственного управления, задачей которого являлась организация народного хозяйства и государственных финансов, с целью чего он должен был выработать общие нормы и планы регулирования экономической жизни страны, координировать деятельность центральных и местных органов государственного управления (совещания по топливу, металлу, транспорту, центрального продовольственного комитета, народных комиссариатов торговли и промышленности, продовольствия, земледелия, финансов, военно-морского и т.д.), а также Всероссийского Совета Рабочего Контроля. ВСНХ был призван координировать работу местных экономических отделов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, включающих в себя местные органы рабочего контроля, а также местных комиссаров труда, торговли, промышленности и продовольствия. При этом экономические отделы местных советов имели двойное подчинение: как структурное звено местных советов они им же и подчинялись, но, с другой стороны, они рассматривались как местные органы ВСНХ, для которых обязательны все его постановления. Кроме того, при отсутствии соответствующих экономических отделов ВСНХ обязан был образовывать свои местные органы, которые должны были находиться исключительно в его подчинении [10].

ВЦИК, СНК, ВСНХ и народными комиссариатами были приняты необходимые меры нормативно-правового характера, направленные на организацию территориальных структур государственного управления

по соответствующим отраслям. При этом учреждались как отдельные должности, замещаемые для осуществления управленческих функций по определенным территориям, так коллективные структуры.

Коллективные структуры государственного управления на местах целесообразно рассмотреть по соответствующим отраслям и сферам государственного управления:

а) в сфере финансового контроля были учреждены Советы рабочего контроля в целях планомерного регулирования народного хозяйства во всех промышленных, торговых, банковских, сельскохозяйственных, транспортных, кооперативных, производственных товариществах и прочих предприятиях, имеющих наемных рабочих. Рабочий контроль был введен над производством, куплей, продажей продуктов и сырья, их хранением, а также над финансовой стороной деятельности предприятий. Такие советы создавались по крупным городам, губерниям или промышленным районам. Местные Советы рабочего контроля, будучи органами Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, одновременно были под контролем ВСНХ. Кадровый состав Советов рабочего контроля комплектовался из представителей профессиональных союзов, заводских, фабричных и иных рабочих комитетов и рабочих кооперативов [15];

б) в сфере государственного регулирования земельных отношений были учреждены главный и местные земельные комитеты для проведения в жизнь нового земельного законодательства [3]. Главный земельный комитет являлся самостоятельным учреждением в составе центральных государственных органов. Местные земельные комитеты действовали под общим руководством главного земельного комитета. Губернские (областные), уездные (окружные) и волостные земельные комитеты учреждались повсеместно в губерниях (областях), уездах (округах и отделах) и волостях [14]. Отдельные правила по организации и деятельности были установлены для волостных земельных комитетов, которые учреждались в обязательном порядке в каждой волости, причем под волостью понимались также и иные, соответствующие территориальные единицы (станции и прочее). Волостные земельные комитеты учреждались как самостоятельные органы, избираемые на основе всеобщего, прямого, равного и тайного избирательного

права. В тех волостях, где были организованы и начали функционировать волостные земства, волостные земельные комитеты учреждались как органы волостных земств, избираемых волостным земским собранием. Волостные земельные комитеты были наделены контрольно-надзорными полномочиями: принимали меры к надлежащей охране находящихся в их ведении лесов и к охране вод в пределах своей волости, предоставляли разрешения отдельным селам и лицам на ловлю рыбы [18];

в) в сфере государственного регулирования труда были созданы морские конторы, учреждаемые либо союзами моряков, либо городскими общественными управлениями в наиболее значительных портах. Они были наделены контрольно-надзорными и иными полномочиями по: регистрации моряков торгового флота; выдаче мореходных книжек; проверке расчетов по вознаграждению служащих на судах; удостоверению аттестатов моряков; сбору и обобщению статистического материала об условиях жизни моряков, оплате труда, профессиональных опасностях, болезнях и сообщении его в отдел торгового мореплавания и комиссариат труда; обеспечению открытия морских домов и приютов для моряков и управлению ими; проверке профессиональных знаний моряков. В случае отсутствия морской конторы в соответствующем порту обязанности морской конторы возлагались на местное портовое управление [19]. Кроме того, под началом Народного комиссариата Труда были организованы местные и областные биржи труда в целях: точного учета и планомерного распределения рабочих во всех отраслях народного хозяйства; упорядочения спроса и предложения труда; контроля безработных, получающих пособия. Местные биржи труда учреждались местными объединениями профессиональных союзов при городских и земских самоуправлениях в поселениях с числом жителей не менее двадцати тысяч. Управление местной биржей труда возлагалось на комитет биржи труда, состоявший из представителей профессиональных союзов, двух представителей местного совета и двух представителей городского и земского самоуправления [9]. В системе Народного комиссариата Труда была учреждена инспекция труда – контрольно-надзорный орган, имевший целью охрану жизни, здоровья

и труда всех лиц, занятых хозяйственной деятельностью, и правомочный налагать денежные взыскания на нарушителей. Она находилась в ведении местных органов Народного комиссариата Труда (отделов охраны труда). Инспекторы труда избирались Советами профессиональных союзов и общегородскими или окружными страховыми кассами и подлежали утверждению областными комиссарами труда. Территориальная сфера деятельности местной инспекции и ее количественный состав определялись областными съездами комиссаров труда и подлежали утверждению Народным комиссаром Труда [5];

г) в отрасли обороны все управление флотами было передано в ведение Центральных Комитетов флотов на местах, а штабы командующих флотов заменены соответствующими выборными организациями. Военные отделы Центральных Комитетов флотов управляли всеми военно-оперативными морскими действиями. Была упразднена должность командующих флотов, а ее функции переданы военно-оперативным частям военных отделов Центральных Комитетов [20]. Кроме того, были сформированы четыре уровня территориальной организации комиссариатов по военным делам: волостные, уездные, губернские и окружные комиссариаты, которые действовали в системе Народного комиссариата по военным делам. Способы их организации были различны. Окружные комиссариаты по военным делам формировались Народным комиссариатом по военным делам в составе двух комиссаров по военным делам и одного военного руководителя; в ведении окружного комиссариата состояли все вооруженные силы, предназначенные для местных военных нужд округа, а также все управления, учреждения и заведения военного ведомства, не входившие в состав войск, расположенных в пределах округа. Губернские комиссариаты по военным делам подчинялись окружному комиссару и формировались губернскими Советами Рабочих и Крестьянских Депутатов в составе двух комиссаров по военным делам и одного военного руководителя, которые впоследствии утверждались Народным комиссариатом по военным делам. Уездные комиссариаты подчинялись губернскому комиссару и формировались уездными Советами Рабочих и Крестьянских Депутатов в составе двух комиссаров по военным делам

и одного военного руководителя, которые утверждались губернским Советом Рабочих и Крестьянских Депутатов. На низовом уровне военной организации создавались волостные комиссариаты, находившиеся в подчинении уездного комиссариата и создававшиеся волостными Советами Рабочих и Крестьянских Депутатов в составе двух комиссаров по военным делам и одного военного руководителя, которые утверждались уездным Советом Рабочих и Крестьянских Депутатов [11];

д) в отрасли юстиции были организованы отделы записей браков и рождений при городской (районной, уездной или волостной земской) управе. Таким образом, у духовных учреждений, которым ранее была подведомственна регистрация браков, рождений и смерти по обрядам различных вероисповедных культов, были изъяты данные полномочия, а регистрационные книги подлежали передаче в соответствующие городские, уездные, волостные и земские управы [2];

е) в сфере межотраслевого регулирования в области экономики в целях организации всей экономической жизни каждого промышленного района (области) в соответствии с общегосударственными и местными интересами при районных (областных) и местных советах были организованы районные Советы народного хозяйства как местные учреждения по организации и регулированию производства, руководимые ВСНХ и действующие под общим контролем соответствующего местного совета. Районные Советы народного хозяйства создавались: из коллегий, выбранных на совместных конференциях производственных профессиональных союзов и фабрично-заводских (рудничных, торгово-промышленных, транспортных) комитетов, а также конференциях земельных комитетов, созываемых местным советом; из представителей местных советов и демократических кооперативов; из представителей технического, административного и коммерческого управления предприятий (в количестве не более одной трети общего числа членов совета).

Была регламентирована организационная структура аппарата Районных советов народного хозяйства; он разбивался на секции по отраслям хозяйственной жизни: государственного хозяйства и банков, топлива, по обработке металла, по обработке волокнистых веществ, бумажных изделий, дерева, мине-

ральных веществ, животных продуктов, пищевых и вкусовых веществ, химического производства, строительных работ, транспорта, сельского хозяйства, продовольствия и потребления. Каждая секция, ведающая какой-либо отраслью производства, разбивалась на четыре главных отдела: организации; снабжения и распределения; труда; статистики [16].

Кроме того, под началом ВСНХ действовали Комитеты цен, которые создавались для контроля за установлением цен по каждой отрасли торговых заведений (мануфактурных, галантерейных, скобяных и т. д.). Они учреждались в каждом городе и поселении с числом жителей не менее десяти тысяч. В состав каждого Комитета цен входили: два представителя от соответствующей секции торгово-промышленных служащих, два представителя от потребительных кооперативов, два представителя от владельцев торговых заведений, один статистик и один бухгалтер по выбору местного совета [17];

ж) в отрасли железнодорожного транспорта под руководством Народного Комиссариата путей сообщения были созданы местные, районные и областные железнодорожные центры, которые выбирали из своей среды наиболее активного работника, знатока железнодорожного хозяйства, и ставили его во главе центра в качестве исполнительного лица, которое утверждалось Народным Комиссаром путей сообщения. Кроме того, на местах была учреждена военная охрана железных дорог также под началом Народного Комиссариата путей сообщения. Отряды военной охраны выполняли обязанности и контрольных отрядов как по борьбе с безбилетным проездом и беспорядочным провозом грузов, так и по борьбе с простым вагоном и паровозом [7];

з) в отрасли лесного хозяйства было создано Центральное Управление Лесов Республики и образуемые по его распоряжениям в составе местных органов Советской власти технические лесные органы Советской власти, которые заведовали всеми лесами, находящимися на их территории, под контролем, руководством и по указаниям Центрального Управления Лесов Республики, и осуществляли контрольно-надзорную деятельность [1];

и) в сфере таможенного дела функционировали таможенные учреждения, являвшиеся органами центральной Советской

власти и подчинявшиеся непосредственно Народному Комиссариату по финансовым делам (департаменту таможенных сборов в составе данного наркомата) [8];

к) в отрасли образования в системе Народного Комиссариата Просвещения была создана государственная комиссия по просвещению, осуществлявшая общее руководство делом народного образования в РСФСР. Местные органы просвещения – отделы и советы народного образования – согласовывали свою деятельность с распоряжениями государственной комиссии по просвещению и находились в следующей организационно-иерархической связи: волостные подчинялись уездным, уездные – губернским отделам, губернские – областным отделам [6].

Таким образом, еще до принятия Конституции (Основного Закона) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 г. [12] была сформирована система центральных органов государственного управления и их местных органов. Следует отметить отсутствие четко выстроенной

модели организации данных органов, общих принципов их формирования. Построение в результате революционного слома прежних порядков нового государства, основанного на иной политической идеологии, неизбежно влекло поиск вариантов рациональной организации государственного управления, в том числе на местах. Это привело к созданию вышеописанных территориальных структур, которые были образованы постепенно на основе проявившихся потребностей по оптимизации управления в соответствующих отраслях и сферах.

Особенности организации местных органов центральной власти были обусловлены тем, что идеология победивших в Октябрьской революции сил требовала передачи всей полноты власти советам, что повлекло нормативное установление во многих случаях двойную организационную связь местных органов, во-первых, с соответствующими народными комиссариатами и, во-вторых, с местными советами, в которые они входили как отделы либо создавались при них.

Литература

1. Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах» // СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 522.
2. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния» // СУ РСФСР. 1917. № 11. Ст. 160.
3. Декрет о земле (принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.
4. Декрет об учреждении Совета Народных Комиссаров (принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.
5. Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об Инспекции Труда» // СУ РСФСР. 1918. № 36. Ст. 474.
6. Декрет СНК РСФСР от 26 июня 1918 г. «Об организации дела народного образования в Российской Республике (Положение)» // СУ РСФСР. 1918. № 46. Ст. 551.
7. Декрет СНК РСФСР от 26 марта 1918 г. «О централизации управления, охране дорог и повышении их провозоспособности» // СУ РСФСР. 1918. № 30. Ст. 395.
8. Декрет СНК РСФСР от 29 мая 1918 г. «О разграничении прав Центральной и местных Советских властей по собиранию пошлин и о регулировании деятельности местных таможенных учреждений» // СУ РСФСР. 1918. № 39. Ст. 506.
9. Декрет СНК РСФСР от 31 января 1918 г. «О биржах труда» // СУ РСФСР. 1918. № 21. Ст. 319.
10. Декрет СНК РСФСР от 5 декабря 1917 г. «О Высшем Совете Народного Хозяйства» // СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 83.
11. Декрет СНК РСФСР от 8 апреля 1918 г. «О волостных, уездных, губернских и окружных комиссариатах по военным делам» // СУ РСФСР. 1918. № 31. Ст. 413.
12. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 г. Принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.
13. Обращение II Всероссийского съезда Советов от 26 октября 1917 г. «Рабочим, солдатам и крестьянам!» // Известия ВЦИК. 1917. 27 октября.
14. Положение о земельных комитетах и об урегулировании ими сельскохозяйственных отношений (утв. СНК РСФСР, Наркомземом РСФСР 4 декабря 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 7. Ст. 105.
15. Положение о Рабочем Контроле (принято ВЦИК 14 ноября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 35.

16. Положение о районных (областных) и местных Советах народного хозяйства (утв. ВСНХ РСФСР 23 декабря 1917 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 196.
17. Постановление ВСНХ РСФСР от 30 января 1918 г. «О Комитетах цен» // СУ РСФСР. 1918. № 23. Ст. 326.
18. Постановление Наркомзема РСФСР от 4 декабря 1917 г. «О Волостных Земельных Комитетах» // СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 20.
19. Постановление Народного Комиссариата Торговли и Промышленности РСФСР от 6 декабря 1917 г. «Об учреждении морских контор» // СУ РСФСР. 1917. № 6. Ст. 94.
20. Приказ Народного Комиссариата по Морским Делах РСФСР от 8 декабря 1917 г. «О переходе управления флотами в ведение Центральные Комитетов флотов» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 8 декабря.
21. Стучка П. Учение о государстве и Конституции РСФСР. 2-е изд., пересм. М.: Красная новь, 1923. 349 с.

УДК 342.734

А. Х. Марулина, Л. В. Петрова

СВОБОДА ТРУДА ИЛИ ПРАВО НА ТРУД: ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ФОРМУЛИРОВКИ В РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

Авторы анализируют законодательную конструкцию «свобода труда», используемую в Конституции РФ 1993 г., а также предлагают определенные шаги по законода-

тельному закреплению субъективного права личности на труд.

Ключевые слова: Конституция, свобода труда, право на труд.

A. H. Marulina, L. V. Petrova

FREEDOM TO WORK OR THE RIGHT TO WORK: THE SEARCH FOR OPTIMAL LEGAL WORDING IN THE RUSSIAN CONSTITUTION

The authors analyze the legal structure of «freedom of labor» used in the Constitution of the Russian Federation, and offer certain steps for legislative consolidation of the subjective right of the individual to work.

Key words: Constitution, freedom of labor, right to work.

Длительное время в отечественной науке циркулирует спор о понятиях, связанных с осуществлением гражданами трудовой деятельности, чему не в последнюю очередь способствует Основной закон Российской Федерации, который не содержит буквальной правовой категории «право на труд», ограничиваясь формулировкой «свобода труда». Авторы настоящей статьи исходят из гипотезы о том, что давно назрела необходимость включения в текст Конституции Российской Федерации 1993 г. формулировки «право на труд». Обратимся к рассмотрению и обоснованию указанной нами гипотезы.

В общей концепции науки конституционного права свобода труда трактуется как возможность работать или не работать, как отсутствие какой бы то ни было юридической ответственности за неустройство на работу (соответствующие карательные нормы имелись в советском законодательстве, обращены были к так называемым «тунеядцам»). Другим аспектом свободы труда является право человека на свободный выбор профессии, рода и вида деятельности, а также запрещение принудительного труда.

В отечественной юридической науке существует несколько мнений относительно