

**РЕАЛИИ ПРОВИНЦИАЛЬНОГО ТОЛКОВАНИЯ НОРМ  
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В ХОДЕ КАМПАНИИ  
ПО «ОЖИВЛЕНИЮ СОВЕТОВ»**

**С.А. Летнев**

*Кафедра «История и философия», ГОУ ВПО «ТГТУ»; pravo@admin.tstu.ru*

*Представлена членом редколлегии профессором В.И. Коноваловым*

**Ключевые слова и фразы:** выборы; избирательный процесс; нэп; политический контроль; прокуратура; Советы; толкование законов.

**Аннотация:** На материалах Тамбовской губернии показаны реальности толкования норм избирательного права местными органами власти в период кампании «оживления Советов». Показано, что осуществляя государственную функцию политического контроля, и исполком губернского совета, и прокуратура действовали не так прямолинейно, как обычно показывают это современные авторы, отождествляющие политический контроль с проявлениями тоталитаризма.

---

В конце 1924 г. в рамках курса на «оживление Советов» были частично пересмотрены некоторые важные положения избирательного права. К этому времени выборный процесс все еще во многом регулировался местными инструкциями и распоряжениями. Инструкция «О перевыборах в Советы» от 16 января 1925 г., утвержденная Президиумом ЦИК СССР, была призвана унифицировать избирательный процесс в масштабах страны, ввести единые правила, определяющие порядок подготовки к выборам, их проведения и установления результатов голосования.

С целью конкретизации не совсем точных положений Инструкции, обеспечив тем самым единое понимание населением новых избирательных правил, губернские власти прибегали к практике написания пояснений к некоторым положениям Инструкции, что, по сути, является толкованием правовых норм. «Толкование должно воспроизвести те представления и понятия, которые связывал с этой нормой ее создатель» [1, с. 21], – справедливо отмечал Е. Васьковский. Но поскольку интерпретация законодательных норм является интеллектуальным и субъективным процессом, направленным на выявление смысла самих норм, это способствует возникновению своего видения происходящего у каждого участника этого процесса. Одним из примеров этому служит брошюра с материалами по руководству перевыборами, выпущенная Тамбовским губисполкомом, и протест прокурора Тамбовской губернии на действия орготдела Тамбовского губисполкома и на постановление Президиума губисполкома по вопросу о перевыборах в Советы от 8 ноября 1925 г. № 018/10.

В протесте отмечено, что в указанных комментариях к пункту «а» статьи 18 Инструкции Президиума ВЦИК Тамбовский губисполком разъясняет, что лица, занимающиеся сельским хозяйством с привлечением подсобного наемного труда «пользуются льготой», указанной в статье, то есть не лишаются избирательных

прав лишь в том случае, если соглашение о найме они зарегистрировали в сельсовете согласно правилам об условиях применения наемного труда в сельском хозяйстве.

Такое разъяснение пункта «а» статьи 18 Инструкции губернский прокурор считал неправильным, обратив внимание на то, что по общему положению Конституции РСФСР лица, прибегающие к наемному труду без цели извлечения прибыли, не лишаются избирательных прав. Это ясно и определенно указано в статье 69 действующей на тот момент Конституции РСФСР. Это же видно и из пункта «б» статьи 18 Инструкции Президиума ВЦИК о выборах Советов, причем ни Конституция, ни Инструкция нигде не ставят условием для участия таких лиц в выборах обязательную регистрацию ими в подлежащих органах своих договоров о найме. Для лиц же, занимающихся сельским хозяйством и пользующихся наемным трудом также без цели извлечения прибыли, а лишь как подсобным, по разъяснению губисполкома Инструкция Президиума ВЦИК ставила регистрацию ими наемных соглашений в сельсоветах обязательным условием для возможности пользоваться избирательными правами. Таким образом, по мнению губисполкома выходило, что и Конституция, и Инструкция ставят трудовое крестьянское население в особое исключительное положение против рабочих, служащих, кустарей и ремесленников в отношении пользования ими избирательными правами и предъявляют к нему более строгие требования, чем к остальным категориям трудящихся.

Хотя в пункте «а» статьи 18 Инструкции Президиума ВЦИК и указывалось, что не лишаются избирательных прав лица, занимающиеся сельским хозяйством и пользующиеся наемным трудом в том случае, если применение наемного труда происходит в соответствии с правилами об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах, а статья 3 документа «Временные правила об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах» (далее – Временные правила), утвержденного 18 апреля 1925 г. Советом народных комиссаров СССР, говорится о регистрации в сельсоветах письменных соглашений о найме, прокурор счел необходимым принять во внимание то, что:

1) обязательная регистрация наемного труда установлена действующими положениями о труде не только для сельского населения, но и вообще для всех лиц, прибегающих к наемному труду, однако, за уклонение от регистрации эти лица от участия в выборах не отстраняются;

2) правила наемного труда в крестьянских хозяйствах устанавливают не одну только регистрацию найма, но и целый ряд других обязательных положений для нанимателя, а губисполком, между тем, считает для права участия в выборах обязательным выполнение лишь одного положения из правил – регистрацию найма, нарушение всех других положений, указанных в правилах найма, фактически, для участия в выборах никакого значения не имеет;

3) согласно Инструкции Совета народных комиссаров СССР от 24 июня 1925 г. («Известия ЦИК» от 4 августа 1925 г. № 176) по применению Временных правил наемного труда в крестьянских хозяйствах, сезонный наем подсобного труда в сельском хозяйстве для выполнения отдельных работ на срок не более двух недель кряду или одного месяца в разные сроки в течение года не подлежит обязательному письменному соглашению и его регистрации. Выходит, что по действующим положениям допускается в некоторых случаях возможность не производить регистрацию найма в сельском хозяйстве без всякой ответственности за это, а губисполком в своем разъяснении определенно и без всяких оговорок указывает, что крестьянские хозяйства, пользующиеся наемным трудом и не зарегистрировавшие в сельсовете соглашения о найме, не пользуются «льготой», предусмотренной статьей 18 Инструкции [2, Л. 95 об.].

Указанные выкладки привели губпрокурора к заключению, что разъяснение губисполкома к статье 18 Инструкции Президиума ВЦИК является неправильным. Такое разъяснение давало основание к устранению от участия в выборах громадной массы сельского населения, так как большинство крестьянства губернии является безлошадным, многие крестьянские семьи за период гражданской войны, бандитизма, эпидемий и голода потеряли трудоспособных членов семьи и потому были вынуждены для поддержания своего хозяйства прибегать к подсобному наемному труду, а регистрация этого найма выполнялась еще не всеми.

Прокурор также обратил внимание и на неправильное название «льготой» предоставление права участия в выборах определенной категории лиц, ведь льгота применима по отношению к каким-либо повинностям, а не к правам, осуществляемым добровольно.

Поэтому на основании пункта «а» ст. 87 Положения о Судеустройстве, настоящим вхожу с постановлением в Президиум губисполкома:

1) о немедленном исправлении допущенной редакторами брошюры ошибки в редакции инструкции;

2) об отмене принятого разъяснения к ст. 18 инструкции Президиума ВЦИК и широком о том оповещении как через газету, так и путем рассылки на места в дополнение к разосланным брошюрам соответствующих указаний.

Тамбовский губисполком в соответствующем заключении орготдела губисполкома на доводы Губернского прокурора представил свои разъяснения по данным вопросам.

По мнению губисполкома, статья 18 Инструкции ВЦИК определенно говорит, что не лишаются избирательных прав «лица, занимающиеся сельским хозяйством и пользующиеся наемным трудом в том случае, если применение наемного труда происходит в соответствии с правилами об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах» [2, Л. 96]. Следовательно, имели место случаи, когда применение наемного труда не соответствовало правилам об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах. Где же грань между применением наемного труда согласно правилам и с нарушением их? Эта грань, по мнению губисполкома, была установлена пунктом 2 Временных правил, в котором говорится следующее: «Соглашение о найме не может ухудшать положение батрака или батрачки по сравнению с настоящими правилами; ухудшающие условия недействительны» и далее в пункте 3 говорится, что «письменные соглашения подлежат регистрации в сельсоветах».

Законодатель небесцельно обязал регистрировать в сельсоветах соглашения, преследуя цель наблюдать за ухудшающимися условиями найма. Они не должны были быть хуже, чем условия, предусмотренные Временными правилами. Таким образом, орготдел губисполкома считал, что наемный труд при регистрации применялся в полном соответствии с Временными правилами, то есть удовлетворял требованиям статье 18 Инструкции ВЦИК о пере выборах.

Орготдел не согласился и с выдвинутым прокурором положением, что в инструкции ВЦИК о выборах не ставится условием для участия таких лиц в выборах обязательная регистрация ими в надлежащих органах своих договоров о найме [2, Л. 96 об.].

В статье 18 Инструкции ВЦИК ясно сказано, что избирательные права предоставляются в том случае, «если применение наемного труда происходит в соответствии с правилами», а ведь регистрация соглашений в сельсоветах и есть одно из правил применения наемного труда в крестьянских хозяйствах. Почему орготдел остановился именно на этом пункте, а не на остальных условиях правил? Только потому, что регистрация договоров, как рассматривалось в заключении, должна свидетельствовать, что условия найма соответствуют правилам найма.

По мнению орготдела, все это говорило о неверном выводе прокурора, что и Конституция, и Инструкция ставят трудовое крестьянское население в особое исключительное положение по сравнению с рабочими, служащими, кустарями и ремесленниками.

Сам прокурор указывал в протесте, что «обязательная регистрация наемного труда установлена действующими положениями о труде не только для сельского населения, но и вообще для всех лиц, прибегающих к наемному труду, однако, за уклонение от регистрации эти лица от участия в выборах не отстраняются» [2, Л. 96 об.]. Однако лица, не зарегистрировавшие наем в городах, но прибегающие к найму, также лишались избирательных прав. Все лица, использующие наемный труд, за исключением случаев, предусмотренных законом (домашняя прислуга, владельцы и арендаторы мельниц, просорушек, имеющие не более одного постоянного взрослого рабочего или двух учеников, если они лично участвуют в работах) лишаются избирательных прав, несмотря на то, по кодексу ли законов о труде сделан наем или нет. Устанавливать же во время перевыборной кампании в условиях укрупненных сельсоветов не по данным регистрации договоров, соответствует ли тот или другой подсобный наемный труд Временным правилам было довольно тяжело, да и вообще кажется не совсем возможным по ряду причин, в том числе ввиду ограничения перевыборных кампаний довольно краткими сроками. А вот отсутствие подобного критерия, наоборот, открывало возможность лицам, подлежащим лишению избирательных прав, пользоваться таковыми.

Что касается доводов в пользу того, что эти нововведения обернутся отстранением громадной массы сельского населения от участия в выборах, то по мнению орготдела они были ошибочными, так как между нуждающимися хозяйствами, к которым относятся безлошадные хозяйства, хозяйства, не имеющие трудоспособных членов семьи и другие, и вынужденными прибегать к временному подсобному труду более крепких хозяйств, существуют совершенно иные хозяйственные отношения, которые в статье 18 Инструкции и в разъяснении к ней губернского исполнительного комитета не имеются ввиду.

Лишь с одним из замечаний прокурора орготдел действительно согласился и устранил ошибку, направив в редакцию газеты «Тамбовская Правда» за подписью заведующего орготделом Губернского Исполнительного Комитета обращение следующего содержания: «В изданной брошюре Губисполкома «Руководящие материалы по перевыборной кампании в Тамбовской губернии 1925–1926 гг.» на странице 10 в пункте 18 в комментарии губисполкома, напечатанном курсивом, вкралась ошибка. Напечатано: «не пользуются льготой, предусмотренной статьей 18 настоящей Инструкции», следует читать: «не пользуются правом, предусмотренным статьей 18 настоящей Инструкции» [2, Л. 125].

Тем не менее, Тамбовским губисполкомом было направлено уточняющее письмо всем уисполкомам, волисполкомам и сельсоветам, ставящее целью более ясное и четкое понимание положений статьи 18 Инструкции. Исходя из текста письма, в применении подсобного труда нуждаются, в большинстве случаев, кулацкие хозяйства. Этим хозяйствам более всего свойственно эксплуатировать батраков и батрачек, и чтобы скрыть эту эксплуатацию, они и избегают регистрации соглашений о найме рабочей силы. Не регистрация соглашений в данном случае и рассматривалась как эксплуатация чужого труда [2, Л. 149].

Учитывалось, что существовали крепкие и середняцкие хозяйства, в которых не хватало рабочих рук, и они были вынуждены прибегать к найму подсобной рабочей силы. Эти хозяйства не скрывали свой найм, большей частью регистрировали его, а если и были случаи не регистрации, то по незнанию закона. Губисполком призывал к таким хозяйствам относиться осторожно, и если условия найма в таких хозяйствах не зарегистрированы, то проверять, почему они не зарегистрированы и лишать их избирательных прав лишь после проверки и установле-

ния, что данное хозяйство применяет подсобный труд с нарушением правил, установленных властью. Особо указывалось, что эти правила применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах в каждом сельсовете должны иметься и быть вывешены.

Совершенно обособленно стоял вопрос о бедняцких крестьянских хозяйствах. Применение в них наемного труда большей частью происходило в короткий срок (во время уборки хлебов) и было вызвано или недостатком рабочих рук, или инвентаря. В таких хозяйствах был распространен способ трудообмена: отработка за отработку, взаимопомощь. Губисполком отмечал: «Конечно, говорить о регистрации договора о найме в отношении бедняцких хозяйств не приходится, да и по правилам о найме подсобного рабочего труда в крестьянских хозяйствах, условия найма на время до двух недель или месяца в течение года не регистрируются... Относительно лишения избирательных прав этих хозяйств говорить совершенно не приходится. Избирательным комиссиям необходимо сугубо осторожно подходить к применению пункта 18 Инструкции ВЦИКа» [2, Л. 149].

Как видно из описанного выше, интерпретация правовых норм на местах, в частности – избирательных, являлась неотъемлемой чертой становления института выборов в РСФСР. Толкование – важнейшая составляющая процесса применения права, служащая обеспечению законности и повышению эффективности правового регулирования, без которого нет и не может быть правоприменения. Однако, как показывает исторический опыт, далеко не всегда толкование удовлетворяет интересы граждан. Заметим также, что осуществляя государственную функцию политического контроля, и исполком губернского совета, и прокуратура действовали не так прямолинейно, как обычно показывают это современные авторы, отождествляющие политический контроль с проявлениями тоталитаризма [3].

#### *Список литературы*

1. Васьковский, Е.В. Руководство к толкованию и применению законов / Е.В. Васьковский. – М. : Городец, 1997. – 128 с.
2. Государственный архив Тамбовской области. – Фонд Р-1. – Опись 1. – Дело 1379.
3. Современные исследования о становлении советской системы политического контроля / А.А. Слезин // Право и политика. – 2010. – № 6. – С. 1171–1180.
4. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, утверждена постановлением XII Всероссийского съезда Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов 11 мая 1925 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства. Отдел I. – 1 июня 1925. – № 30. – Ст. 218. – С. 379–396.
5. «О пере выборах в Советы» от 16 января 1925 года // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик. Отдел I. – 13 февр. 1925. – № 6. – Ст. 54. – С. 102–103.
6. Временные правила об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах от 18 апреля 1925 года // Собрание законов Союза Советских Социалистических Республик. Отдел I. – 1925. – № 26. – Ст. 183.
7. Очерки по истории выборов и избирательного права : учеб. пособие / Под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. – Калуга : Калужский фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002. – 692 с.
8. Черданцев, А.Ф. Толкование права и договора / А.Ф. Черданцев. – М. : Юнити-Дана, 2003. – 381 с.
9. Игнатъев, В.И. В чем состоит задача оживления Советов / В.И. Игнатъев. – Л. : Гос. изд-во, 1926. – 32 с.
10. Слезин, А.А. Государственная функция политического контроля: особенности правоприменительной практики / А.А. Слезин // Вестн. Тамб. гос. техн. ун-та, 2007. – Т. 13, № 3. – С. 821–825.

11. Слезин, А.А. Формирование системы сельских советов: первый конституционный этап (на материалах Тамбовской губернии) / А.А. Слезин, А.Н. Юдин // Историко-правовой вест. : сб. науч. ст. – 2005. – Вып. 1. – С. 281–297.

12. Летнев, С.А. Оживление Советов: рост значения органов прокуратуры в советском избирательном процессе / С.А. Летнев // Вопр. совр. науки и практ. Ун-т им. В.И. Вернадского. – 2010. – № 7–9(30). – С. 299–303.

---

## **Realities of Provincial Interpretation of the Electoral Law Norms in the Course of the Campaign Aimed at “Soviets Recovery”**

**S.A. Letnev**

*Department “History and Philosophy”, TSTU; pravo@admin.tstu.ru*

**Key words and phrases:** elections; electoral process; laws interpretation; New Economic Policy; political control; public prosecution; Soviets.

**Abstract:** The paper presents the realistic interpretation of legal norms of electorship by the local authorities in the course of the campaign aimed at the “Soviets’ revival”; it is illustrated by the materials of Tambov province. It is shown, that executing the state function of political control, both the Executive Committee of the Provincial Government and the Public Prosecution were not direct in their actions as it is interpreted by present-day authors, who equate the political control with the totalitarianism manifestations.

---

## **Realien der provintiellen Deutung der Normen des Wahlrechts im Laufe des Kampagnes für “die Sowjetsbelebung”**

**Zusammenfassung:** Auf Materialien des Gouvernements Tambov sind die Realitäten der Deutung der Normen des Wahlrechts im Laufe des Kampagnes für “die Sowjetsbelebung” wiedergespiegelt. Es ist gezeigt, daß bei der Verwirklichung der staatlichen Funktion der politischen Kontrolle die Exekutivkomitee des Gouvernementsowjets und die Staatsanwaltschaft nicht so geradelinig und totalitär, wie das die heutigen Autoren zeigen, gehandelt haben.

---

## **Les réalités de l’interprétation contemporaine des normes du droit de vote lors de la compagnie de la «réanimation des conseils»**

**Résumé:** Sur les matériaux de la province de Tambov sont montrées les interprétations du droit de vote par les organes du pouvoir local lors de la compagnie de la «réanimation des conseils». Est montré qu’en effectuant la fonction publique du contrôle politique le comité exécutif du conseil de la province ainsi que le parquet n’agissaient pas sans ambages comme le présentent d’habitude aujourd’hui les auteurs contemporains qui identifient le contrôle politique avec la manifestation du totalitarisme.

---

**Автор:** *Летнев Сергей Анатольевич* – аспирант кафедры «История и философия», ГОУ ВПО «ТГТУ».

**Рецензент:** *Никулин Виктор Васильевич* – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой «Гражданское право и процесс», ГОУ ВПО «ТГТУ».