

Упоров Иван Владимирович

доктор исторических наук,  
кандидат юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного  
и административного права  
Краснодарского университета МВД России

**ИНСТИТУТ НАРОДОВЛАСТИЯ  
И ЕГО ТРАНСФОРМАЦИЯ  
В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ  
В 1917–1927 ГГ.**

**Аннотация:**

*В статье рассматривается эволюция института народовластия в течение первых десяти лет функционирования советской власти (1917–1927 гг.). Указывается, что за этот период был принят ряд законодательных актов, в том числе конституции РСФСР (1918, 1924, 1925 гг.), в которых находил отражение принцип народовластия. Вместе с тем утверждается, что на деле происходила трансформация данного принципа в обычную автократию, вначале обозначенную в литературе как централизованная система управления обществом, а затем как культ личности Сталина.*

**Ключевые слова:**

*местные советы, народовластие, съезды советов, депутаты, городской совет, сельский совет, исполком, революция, централизация власти, 1917–1927 гг.*

Uporov Ivan Vladimirovich

D.Phil. in History,  
PhD in Law, Professor, Constitutional  
and Administrative Law Department,  
Krasnodar University of the Ministry of  
Internal Affairs of Russia

**THE DEMOCRACY INSTITUTION  
AND ITS TRANSFORMATION  
IN THE SOVIET STATE  
IN 1917–1927**

**Summary:**

*The article deals with the evolution of democracy institution during the first ten years of the Soviet regime (1917–1927). It is stated that during this period there were adopted a number of laws including the Constitution of the RSFSR (1918, 1924, 1925), which reflect the principle of democracy. At the same time, the author argues that in fact the principle of democracy was transforming into the typical autocracy, first designated in the literature as a centralized public management system, and then as a Stalin's cult of personality.*

**Keywords:**

*local councils, democracy, congress of Soviets, deputies, city council, rural council, executive committee, revolution, centralization of power, 1917–1927.*

Большевики придавали огромное значение институту народовластия как при подготовке Октябрьской революции 1917 г., так и после нее. (Под народовластием понимается такая конструкция политической власти, где процессы формирования органов власти и решения важнейших вопросов общественной жизни в большой степени зависят от мнения народа.) Так, в обращении II Всероссийского съезда Советов 25 октября 1917 г. «Рабочим, солдатам и крестьянам!» указывалось, что «вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок» [1].

Этот тезис находил отражение во многих последующих законах. Так, в Конституции РСФСР 1918 г. [2] закреплялась норма о том, что вся власть в центре и на местах принадлежит Советам. Идеологической основой института Советов служили теоретические разработки Маркса и Ленина. К. Маркс писал о том, что «то положение, когда народом управляют, должно быть заменено самоуправлением народа» [3, с. 350]. В.И. Ленин в развитие этих и других идей применительно к советской России заявлял: «Народ, объединенный Советами, – вот, кто должен управлять государством», «Советы – непосредственная организация самих трудящихся и эксплуатируемых масс, облегчающая им возможность самим устраивать государство и управлять им всячески, как только можно» [4].

Народную власть на местах должны были представлять местные депутаты. Однако соотношение представительства депутатов в Советах было неравным – довлел классовый признак (заменивший сословный признак, применявшийся при формировании органов местного самоуправления Российской империи XIX в.). Следует констатировать также, что по большей части выборы делегатов на Всероссийские съезды Советов были непрямыми – они производились от депутатов городских и губернских съездов советов в соответствии с установленной Конституцией РСФСР нормой, и при таком положении депутаты фактически являлись не представителями населения, а «представителями представителей», то есть представителями депутатов нижестоящего уровня советов. Прямые выборы депутатов устанавливались только при избрании депутатов в городские и сельские советы. В изданном позже постановлении ВЦИК от 26 января 1922 г. [5] интерес представляет перечень прав и обязанностей членов городского совета. В частности, указывалось: «§ 22. Возложенные на него обязанности член Городского Совета обязан точно и

аккуратно выполнять, а именно: а) посещать все заседания Городского Совета и давать отчеты о них своим избирателям; б) участвовать в работе одной из секций Городского Совета; в) вести работу в комиссиях, если таковые существуют. Вносить для обсуждения в Городской Совет все вопросы, относящиеся к компетенции Городского Совета и поднятые избирателями».

Уже тогда, как видно из этого и иных подобных актов, довольно явно наблюдался приоритет исполнительных функций Советов над представительными, а также определялась централизация Советов снизу доверху. Так, в § 19 указывалось, что горсоветы «непосредственно ответственны» перед губернским съездом советов и губернским исполнительным комитетом (а не перед народом, избравшим депутатов-делегатов).

Такой подход нашел свое развитие и закрепление в последующих законах. Согласно ст. 49 Конституции РСФСР 1925 г. [6], «высшей в пределах данной территории – края, области, губернии, округа, уезда, района и волости – властью в границах своего ведения является съезд советов». Съезды советов избирали свои исполнительные органы – исполнительные комитеты, которым уделялся отдельный блок норм (ст. 54–58). Указывалось, в частности, что исполнительные комитеты избираются съездами советов и являются в период между съездами высшим органом советской власти на соответствующей территории, ответственны перед избравшими их съездами и подчинены вышестоящему исполнительному комитету, Всероссийскому центральному исполнительному комитету и Совету народных комиссаров Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Отделы исполнительных комитетов находились в подчинении исполнительных комитетов и их президиумов и обязаны были выполнять все предписания и задания исполнительного комитета и его президиума, а также соответствующего отдела вышестоящего исполнительного комитета, а отделы краевых, областных и губернских исполнительных комитетов – также предписания и заседания соответствующих Народных комиссариатов РСФСР.

Как видно, с самого начала выстраивалась вертикаль исполкомов и модель их двойного подчинения: с одной стороны, съездам советов, что было, как показала жизнь, формальностью, и, с другой, вышестоящим исполнительным структурам. Такая модель просуществовала вплоть до распада СССР. Эта модель закреплялась, в частности, Положением о городских советах [7], а несколько ранее – Положением о волостных съездах советов и исполкомах [8], объявляющим эти органы высшей властью в пределах подведомственной территории.

Вместе с тем советская власть принимала меры к тому, чтобы все-таки расширить самоуправленческие начала жителей Республики. Так, 14 марта 1927 г. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР было утверждено Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях [9]. В ст. 1 Положения указывалось, что общие собрания (сходы) граждан созываются в сельских поселениях для обсуждения и рассмотрения вопросов, касающихся жизни села, а также для обсуждения общих вопросов государственного, краевого, областного, губернского, окружного, уездного и волостного значения. Одна только эта норма дает основание говорить о том, что данный институт имеет несомненное сходство с современными публичными слушаниями в муниципально-правовых отношениях. В соответствии с Положением, общие собрания (сходы) граждан созывались сельским советом или уполномоченным сельского совета по поручению последнего по мере надобности, но не реже одного раза в два месяца в течение зимнего периода и не реже одного раза в три месяца в период летних сельскохозяйственных работ (ст. 3). Помимо этого, согласно ст. 4, общие собрания (сходы) граждан созывались также по требованию одной пятой числа граждан данного селения, имеющих право участвовать на сходе. На рассмотрение общих собраний (сходов) граждан их членами могли вноситься и другие проекты постановлений, кроме тех, которые вносились от имени сельского совета или его представителя. Здесь также имеется сходство с современными публичными слушаниями. Отдельные участники общего собрания (схода) граждан, несогласные с постановлениями, вынесенными общим собранием (сходом) граждан, могли приложить к протоколу или подать отдельно в сельский совет свое особое мнение с указанием причин, по которым они находили постановления общего собрания (схода) граждан неправильными (ст. 13).

Данное Положение не только отличалось демократизмом в обсуждении и принятии решений, но и наделяло эти решения статусом *обязательности исполнения для органов государственной власти*. Данная норма в дальнейшем не встречалась очень долго, что вполне объяснимо. Дело в том, что если решениям собраний граждан придать статус обязательных для исполнения, то они (собрания) тем самым будут конкурировать и создавать орган власти, наделенный теми же функциями, что и советы. Поэтому такого рода обсуждения, конечно же, должны носить рекомендательный характер. И только в Положении о собраниях 1986 г., на волне «перестроечных перемен», была включена норма об обязательности решений, выносимых на собраниях граждан, правда, данные собрания были ограничены в своих полномочиях.

Общим для означенных выше актов было то, что оба они так и остались декларациями. Сказанное справедливо не только для указанных актов, но и в значительной степени для всех других законов, регулировавших представительство народа во власти. Власть провозглашалась народной, но народ фактически был далек от ее формирования, и власть перед народом не отчитывалась. Во второй половине 1920-х гг. эта ситуация стала еще более очевидной. А в апреле 1927 г., когда XIV партконференция провозгласила курс на централизацию власти и управления, самостоятельность местных советов постепенно превратилась в чистую формальность.

В целом такой подход соответствовал периоду укрепления административно-командной системы в СССР. Отражая это явление, один из советских работников того времени говорил: «Практически эта централизация сводится к тому, что мы сейчас... не можем израсходовать ни одной картошки, ни дюйма леса, не можем кирпича израсходовать – все планируется из Москвы» [10, с. 103–104]. И уже к началу 1930-х гг. становится ясно, что местная власть не соответствует ни центральной системе власти, ни вновь восстановленной государственной собственности. Именно поэтому в 1933 г. принимается новое Положение о городском совете [11], в котором горсоветы выступают «органами диктатуры пролетариата, призванными проводить политику центра на местах».

Такие трансформации вызвали резкую критику и неприятие в нелегальной политической литературе. Так, М.Н. Рютин, ставший оппозиционером советской власти, при изложении в 1932 г. платформы «Союза марксистов-ленинцев» посвятил специальный раздел «кризису советов и приводных ремней пролетарской диктатуры». Он отмечал, что «в Советах ныне сидят люди, прислушивающиеся не к голосу масс, а только к голосу начальства, смотрящие не вниз, а вверх, люди, готовые по приказанию начальства учинить какой угодно произвол и насилие над массами, прикрываясь именем и волей этих масс» [12, с. 430]. В качестве вывода было сформулировано следующее положение: «Советы из органов, в которых выражалась воля, настроения и подлинные желания широчайших партийных и беспартийных рабочих масс и бедняцко-средняцкой части деревни..., превратились в органы подавления воли этих масс» [13, с. 430–431]. Именно в этот период происходит окончательное огосударствление местной власти, а также усиление влияния правящей компартии на их деятельность.

#### Ссылки:

1. Рабочим, солдатам и крестьянам! : обращение II Всероссийского съезда Советов от 25 окт. 1917 г. // Декреты советской власти. Т. 1. М., 1957. С. 9.
2. Конституция РСФСР 1918 г. // Хрестоматия по истории отечественного государства и права / под ред. О.И. Чистякова. М., 1997. С. 16–24.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 17. М., 1960. С. 350.
4. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 31. М., 1969. С. 188 ; Т. 37. М., 1969. С. 257.
5. Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа : постановление ВЦИК от 26 янв. 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 10. Ст. 90.
6. Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР (вместе с «Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики») : постановление XII Всероссийского съезда Советов от 11 мая 1925 г. // Там же. 1925. № 30. Ст. 218.
7. Положение о городских советах : утв. постановлением ВЦИК от 24 окт. 1925 г. // Там же. № 91. Ст. 662.
8. Положение о волостных съездах советов и исполкомах от 16 окт. 1924 г. // Там же. 1924. № 82. Ст. 825.
9. Положение об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях : утв. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 14 марта 1927 г. // Там же. 1927. № 51. Ст. 333.
10. Стенографический отчет пятой Сибирской партийной конференции. Новосибирск, 1930. С. 103–104.
11. Положение о городском совете от 20 янв. 1933 г. // СУ РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.
12. Реабилитация: Политические процессы 30–50-х годов / под общ. ред. А.Н. Яковлева. М., 1991. С. 430.
13. Там же. С. 430–431.

#### References:

- Chistyakov, OI (ed.) 1997, 'The Constitution of the RSFSR in 1918', *Khrestomatiya po istorii otechestvennogo gosudarstva i prava*, Moscow, pp. 16-24, (in Russian).
- Lenin, VI 1969a, *Full composition of writings*, vol. 31, Moscow, p. 188, (in Russian).
- Lenin, VI 1969b, *Full composition of writings*, vol. 37, Moscow, p. 257, (in Russian).
- Marx, K & Engels, F 1960, *Works*, vol. 17, p. 350, (in Russian).
- Yakovlev, AN (ed.) 1991, *Rehabilitation: Political processes 30-50-ies*, Moscow, p. 430, (in Russian)/