

УДК 94(47)"1917/1991"

DOI 10.25688/2076-9105.2018.32.4.04

Ф.В. Малхозова

Советы как политическое наследие революций¹

Понятие «власть Советов» за свою историю претерпело ряд трансформаций. Первоначально Советы (рабочих, крестьянских, солдатских и т. п.) депутатов представляли собой, скорее, политическую общественную организацию сословного представительства. Затем, после прихода к власти большевиков и ликвидации земств, Советы, унаследовав их структуру и компетенции, трансформировались в органы, призванные решать вопросы местного значения. В последующие десятилетия Советы постепенно стали частью не только государственной, политической, но и общественной структуры, представляя собой организацию непосредственного взаимодействия власти и общества, идеально подходящую для реализации тезиса о народовластии, являвшегося главным идеологическим постулатом СССР.

Ключевые слова: Советы; парламент; местное самоуправление; политический кризис; Верховный Совет; Съезд народных депутатов; советское государство.

В государственном-политическом строе России понятию «Совет» принадлежит выдающаяся роль как идеальной форме, в которой заключено демократическое управление. Принципы устройства крестьянской общины стали основой советского строя, и его идеологи, распространив идеи крестьянского самоуправления на политическую организацию, сделали Совет базовым звеном новой государственности. Органы государственной власти СССР — Советы депутатов трудящихся, от сельского Совета до Верховного Совета, являлись представительными органами народа.

По мнению В.И. Ленина, буржуазная парламентарная республика душист самостоятельную политическую деятельность масс и непосредственное участие в демократическом строительстве государственной жизни. Обратное — Советы рабочих и солдатских депутатов.

В России большевизм впервые столь определенно выступил против парламентаризма, объявляя его, наряду с монархией, наследием «антропофагии и пещерной дикости», «юридическим фетишизмом народной воли», институтом «формальной, репрезентативной демократии», «верой в мистику учреждений». При этом свою задачу большевики усматривали в провоцировании «острого

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект «Сравнительное изучение Октябрьской революции и распада СССР российскими и китайскими учеными».

кризиса революционного парламентаризма, неразрешимого методами демократии» [10: с. 155–156]. Эти направления кризиса парламентаризма, усиленные неправильной институциональной концепцией демократии, в полной мере проявили себя в России.

Прямая демократия для революционного времени столь же естественна и целесообразна, как представительная власть для мирного времени. В России к тому же «явочная» демократия перекликалась с «соборной» традицией [1: с. 201].

Понятие «власть Советов» за свою историю испытало ряд трансформаций. Советы рабочих, крестьянских, солдатских и др. депутатов первоначально представляли собой скорее сословно-представительную политическую общественную организацию. Затем, после прихода к власти большевиков и ликвидации земств, Советы, унаследовав их структуру и компетенции, трансформировались в органы, призванные решать вопросы местного значения.

Как органы власти, Советы были призваны решать задачи управления и обслуживания всех сторон местной жизни — административной, финансовой, хозяйственной, культурной. В то же время местные Советы становились не только органами государственной власти, но власти классовой — рабочих, крестьян, солдат, батраков, — которая противостояла власти эксплуататоров в лице свергнутого Временного правительства.

Согласно Конституции РСФСР 1918 года Россия объявлялась «Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам» [3: ст. 1]. Местные Советы получили бюджетные права, возможность обложения налогами и сборами для решения вопросов местного хозяйства. Первая российская Конституция предлагала конструкцию советской власти «Совет — Съезд Советов», устанавливая иерархию уровней Советов, начиная с волостного и выше, вплоть до всероссийского съезда. Низовые Советы состояли из депутатов, избираемых из трудящегося и эксплуатируемого народа сроком на три месяца и созывались один-два раза в неделю [3: ст. 57, 59]. Однако основная функция Советов депутатов, по Конституции 1918 года, — осуществление задач политической организации диктатуры трудящихся.

Период новой экономической политики стал временем наиболее яркого осуществления Советами роли органов местного самоуправления, которые регулировали многие стороны местной жизни. По мнению исследователей, «Советы, опиравшиеся на “классовые”, профессиональные и производственно-локальные (заводские) центры, имели, казалось бы, необходимую точку опоры за пределами малопривычной для народа парламентской системы. Но Советы, несмотря на свой видимый разрыв с прошлым, унаследовали страшный российский порок: тенденцию к соединению демагогии и популизма с бюрократизмом. Этому способствовала также неструктурированность законодательной инициативы исполнительных функций внутри Советов» [1: с. 201].

В 1936 году, когда была принята новая — сталинская — Конституция СССР, понятие «Советы депутатов» стало близко к понятию «органы государственного управления». Важным политическим новшеством 1936 года стало изменение правила формирования Советов, в соответствии с которым производственный принцип был заменен на территориальный. До этого периода Советы формировались путем выбора депутатов от трудовых коллективов, что позволяло им более достоверно представлять свои интересы в органах власти.

По Конституции 1936 года, Советы руководили деятельностью подчиненных им органов управления, местным хозяйственным и культурным развитием, устанавливали местный бюджет. Для текущей работы из числа депутатов Совет избирал исполнительный комитет (исполком), в который входили председатель, его заместители, секретарь, члены комитета. Исполкомы были подотчетны не только избравшим их Советам, но и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу.

В отличие от непрофессиональных Советов исполкомы работали как постоянно действующие исполнительно-распорядительные органы, а когда полномочия соответствующих местных Советов заканчивались, исполкомы продолжали работать вплоть до их переизбрания Советами народных депутатов нового созыва. В результате центр тяжести переместился от Советов к исполнительным комитетам, их аппарату и в конечном счете местным партийным органам, которые диктовали проекты решений, а Советы превратились в безвластные органы, штампующие подготовленные для них проекты постановлений.

В течение следующих четырех десятилетий Советы стали не только частью государственной и политической, но и общественной структуры. Деятельность Советов народных депутатов в Советском государстве носила всеобъемлющий характер, она была закреплена соответствующей законодательной и нормативно-правовой базой, которая определяла их статус и полномочия. Советы были органом непосредственного взаимодействия власти и общества и реализовывали главный идеологический постулат СССР о народовластии.

Ярче всего взаимоотношение власти и общества проявлялось в таких сферах взаимодействия населения и Советов, как идеология, институт выборов, взаимоотношения с депутатами, участие населения в органах народного контроля, работе постоянных и временных комиссий Советов, а также различные формы взаимодействия власти и общества — письма, жалобы, обращения граждан, участие в сходах, собраниях, уличных, домовых и прочих комитетах и т. п. [6].

В период, предшествующий принятию Конституции 1977 года, преобразования в деятельности Советов шли в основном в двух направлениях: совершенствование деятельности рабочих органов Советов и привлечение

трудящихся к их работе путем участия в деятельности исполнительных комитетов, постоянных комиссий, сессий. 31 октября 1961 года на XXII съезде была принята третья Программа КПСС, в которой провозглашалось повышение роли Советов и отмечалось, что Советы, «сочетая в себе черты государственной и общественной организации», будут все больше выступать «как общественные организации при широком и непосредственном участии масс в их деятельности» [9: с. 102].

В программе были также намечены следующие направления совершенствования работы Советов:

- развитие демократических принципов избирательной системы;
- при каждом новых выборах в Советы обновление не менее одной трети депутатов, входящих в данный Совет, для прохождения миллионами тружеников школы управления государством;
- широкое и всестороннее обсуждение в печати и на собраниях личных и деловых качеств кандидатов в депутаты Советов;
- регулярная отчетность Советов и их депутатов перед избирателями;
- право избирателей на досрочный отзыв депутатов;
- систематическое обновление состава руководящих органов;
- расширение прав местных Советов депутатов трудящихся (местного самоуправления);
- регулярная отчетность исполнительных органов власти на сессиях Советов;
- расширение участия общественных организаций и объединений в законодательной деятельности Советов [9: с. 102–104].

Конституция 1977 года повысила статус Советов и расширила их полномочия, определив в качестве властного органа, который мог решать все основные вопросы государственной и общественной жизни. Отличительной чертой системы Советов являлось то, что в одном органе объединялись законодательная и исполнительная власти, с наделением контрольных функций. Второй особенностью системы стала всеобъемлющая вертикаль власти, проходящая все ее звенья — от местных Советов, начиная с сельского, до Верховного Совета СССР.

Но, несмотря на закрепленную Конституцией всеохватывающую власть, в условиях фактического подчинения Советов Коммунистической партии, власть их носила во многом декларативный характер. Взаимоотношения Советов и КПСС в период советской власти строились в соответствии с Конституцией, которая выстраивала следующую модель: «Советы составляют политическую основу СССР» [5: ст. 2], а «КПСС является ядром его политической системы, руководящей и направляющей силой» [5: ст. 6]. Данная конституционная формула позволяла КПСС полностью контролировать принятие любых решений в Советах, так как все руководство и состав Советов подчинялось ему по партийной линии.

Конституция СССР четко закрепила положение о том, что «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза» [Там же]. Поэтому, несмотря на прописанные нормы Конституций 1936 и 1977 годов, Верховный Совет СССР в реальности не являлся высшим органом власти в стране, а данные положения оставались украшением Основного Закона.

Во второй половине 1980-х годов в СССР начались коренные перемены в общественной и политической жизни страны. Одним из требований реформаторов, выступавших на выборах народных депутатов 1989–1990 годов, был призыв к возрождению Советов как представительных органов власти в государстве.

28 июня 1988 года начала работу XIX Всесоюзная партийная конференция. Главной ее темой стало обсуждение путей реформирования советской политической системы. В своем выступлении Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев призывал осуществить реформу политической системы и «восстановить полновластие Советов». На конференции была предложена реформа центральных органов власти.

В октябре 1989 года Верховный Совет РСФСР принял Закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона РСФСР в Российской Федерации)», в соответствии с которым создавался Съезд народных депутатов РСФСР и были проведены выборы народных депутатов РСФСР (Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1303, 1305).

Первый Съезд народных депутатов РСФСР начал свою работу в мае 1990 года, на съезде был избран Верховный Совет, который должен был работать на постоянной основе.

К этому времени уже стало очевидно, что без кардинального обновления действующей Конституции РСФСР 1978 года, без ее замены не обойтись. Политическая обстановка в стране изменилась, из Конституции СССР было исключено положение о руководящей и направляющей роли КПСС, концепция развитого социализма уже была неприемлема, существенные изменения коснулись также социально-экономической жизни страны.

Решение о подготовке новой Конституции было принято на Первом съезде народных депутатов РСФСР в 1990 году, для этой цели была создана Конституционная комиссия под председательством О.Г. Румянцева как постоянно действующий орган Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации.

К октябрю 1990 года был подготовлен первый вариант проекта, который был деидеологизирован и носил резкий антикоммунистический характер. В проекте Конституции прописывалось четкое разделение ветвей власти, но оставалось неясным, какая роль отводится в этом случае Советам, которые совмещают в себе законодательную и элементы исполнительной власти. Такая

Конституция противоречила популярному во время избирательных кампаний 1989–1990 годов лозунгу «Вся власть Советам!».

После распада СССР в 1992–1993 годах важным фактором политического развития в России стала конфронтация высших институтов государственной власти — Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, с одной стороны, и Президента Российской Федерации и Правительства — с другой. Неразделенность функций законодательной и исполнительной власти, которые сохранялись до последних дней истории Советов, явились основой для конституционно-политического кризиса в России. С распадом СССР и возникновением Российской Федерации характер взаимоотношений между ветвями государственной власти не изменился, отсутствие четкого разграничения полномочий вызывало острую борьбу. Противостояние двух центров власти, Президента и Верховного Совета, имело принципиальное значение: здесь сталкивались две концепции политических преобразований, модели организации власти и способы проведения реформ.

К лету 1993 года были подготовлены два проекта Основного закона: парламентский, разработанный Конституционной комиссией Верховного Совета и так называемый президентский, подготовленный Конституционным совещанием. Предложенные в этих двух проектах модели разделения властей были чрезвычайно ассиметричны. Любой из этих проектов мог быть принят только вопреки противоположной стороне, так как стороны отказывались идти на компромисс.

Первый шаг к тому, чтобы разрубить этот узел, сделал президент Б.Н. Ельцин, который 21 сентября 1993 года обнародовал указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». Данным указом законодательные, распорядительные, контрольные функции съезда народных депутатов и Верховного Совета прекращались. Съезд распускался, вместо него создавался новый двухпалатный парламент — Федеральное собрание Российской Федерации, до избрания которого надлежало руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации (Российская газета. 1993. 23 сентября: с. 1).

Через несколько часов после телеобращения Ельцина и оглашения данного указа ровно в полночь, началась чрезвычайная сессия Верховного Совета РФ, которая постановила считать полномочия Президента Б.Н. Ельцина прекращенными с момента подписания Указа № 1400 на основании статьи 121.6 Конституции (Проекты Постановлений Президиума Верховного Совета РФ «О немедленном прекращении полномочий Президента РФ Б.Н. Ельцина» и «О проекте Постановления Верховного Совета РФ “О порядке применений статьи 11 Закона РФ “О статусе столицы РФ”» // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 2. Д. 36. Л. 1). Большинство народных депутатов России отказались подчиниться указу Президента и начали съезжаться на внеочередной X съезд народных депутатов. Здание Дома Советов, в котором заседали народные депутаты, было окружено

милицией, военными и оцеплено колючей проволокой, внутри было отключено энерго- и водоснабжение.

В сложившейся ситуации с посреднической инициативой выступил патриарх Алексей II. Многие общественные объединения, Советы народных депутатов и руководители субъектов Федерации предложили немедленно начать переговоры.

К сожалению, переговоры противоборствующих сторон, которые продолжались вплоть до захвата мэрии 3 октября, не привели к мирному исходу. В октябре 1993 года завершился очередной важный этап российской истории. С точки зрения этой характеристики залпы по Белому дому воспринимались весьма символично.

Местные Советы, копировавшие действия Верховного Совета России, также оказались пострадавшей в результате событий 3–4 октября 1993 года стороной.

9 октября 1993 года Президент издал указ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3924), в соответствии с которым деятельность Советов всех уровней была прекращена.

Литература

1. Булдаков В.П. *Историографические метаморфозы «Красного октября»* // Исторические исследования в России: тенденции последних лет / под ред. Г.А. Бордюгова. М.: АИРО-XX, 1996. С. 179–205.
2. Еремян В.В., Федоров М.В. *Местное самоуправление в России XII–XX вв.* М.: РУДН, 1999. 295 с.
3. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.) // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (дата обращения: 12.05.2018).
4. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (дата обращения: 01.07.2018).
5. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/ (дата обращения: 12.05.2018).
6. Матвеев М.Н. *Власть и общество в системе Советов народных депутатов в 1977–1993 гг.* Самара: Изд-во «Самарский университет», 2005. 456 с.
7. Медушевский А.Н. *Причины крушения демократической республики в России 1917 года* // Отечественная история. 2007. № 6. С. 3–28.

8. *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Т. 2. М.: Русь-Олимп; АСТ-Астрель, 2007. 554 с.
9. Программа Коммунистической партии Советского Союза. М.: Госполитиздат, 1961. 144 с.
10. *Троцкий Л.Д.* История Русской революции. Т. 1. М.: ТЕРРА; Республика. 1997. 336 с.
11. Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. 2-е изд. М.: Президентский центр Б.Н. Ельцина, 2011. 815 с.

Literatura

1. *Buldakov V.P.* Istoriograficheskie metamorfozy' «Krasnogo oktyabrya» // Istorieskie issledovaniya v Rossii: tendencii poslednix let / pod red. G.A. Bordyugova. M.: AIRO-XX, 1996. S. 179–205.
2. *Eremyan V.V., Fedorov M.V.* Mestnoe samoupravlenie v Rossii XII–XX vv. M.: RUDN, 1999. 295 s.
3. Konstituciya (Osnovnoj Zakon) Rossijskoj Socialisticheskoj Federativnoj Sovetskoj Respubliki (prinyata V Vserossijskim S''ezdom Sovetov v zasedanii ot 10 iyulya 1918 g.) // Sajt Konstitucii Rossijskoj Federacii. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/> (data obrashheniya: 12.05.2018).
4. Konstituciya (Osnovnoj zakon) Soyuza Sovetskix Socialisticheskix Respublik (utverzhdena postanovleniem Chrezvy'chajnogo VIII S''ezda Sovetov Soyuza Sovetskix Socialisticheskix Respublik ot 5 dekabrya 1936 g.) // Sajt Konstitucii Rossijskoj Federacii. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/ (data obrashheniya: 01.07.2018).
5. Konstituciya (Osnovnoj zakon) Soyuza Sovetskix Socialisticheskix Respublik (prinyata na vneocherednoj sed'moj sessii Verhovnogo Soveta SSSR devyatogo sozy'va 7 oktyabrya 1977 g.) // Sajt Konstitucii Rossijskoj Federacii. URL: http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/ (data obrashheniya: 12.05.2018).
6. *Matveev M.N.* Vlast' i obshhestvo v sisteme Sovetov narodny'x deputatov v 1977–1993 gg. Samara: Izd-vo «Samariskij universitet», 2005. 456 s.
7. *Medushevskij A.N.* Prichiny' krusheniya demokraticheskoj respubliki v Rossii 1917 goda // Otechestvennaya istoriya. 2007. № 6. S. 3–28.
8. *Pixoya R.G.* Moskva. Kreml'. Vlast'. Dve istorii odnoj strany'. T. 2. M.: Rus'-Olimp; AST-Astrel', 2007. 554 s.
9. Programma Kommunisticheskoj partii Sovetskogo Soyuza. M.: Gospolizdat, 1961. 144 s.
10. *Troczkij L.D.* Istoriya Russkoj revolyucii. T. 1. M.: TERRA; Respublika. 1997. 336 s.
11. E'poxa El'cina. Ocherki politicheskoi istorii. 2-e izd. M.: Prezidentskij centr B.N. El'cina, 2011. 815 s.

F.V. Malkhozova

Councils as the Political Heritage of the Revolution

In the state-political system of Russia, the notion «Council» has an important role, as an ideal form, in which democratic governance is concluded. The concept of Soviet power had several transformations in its history. Initially, the Soviets (workers, peasants, soldiers, etc.) of the deputies were a class political general organization. After the Bolsheviks came to power, the Soviets were transformed into local self-government. In the decades that followed, the Soviets gradually became a factor not only of the state, political, but also of the social structure, and constituted an organization of direct interaction between state power and society, ideally suited for implementing the thesis about the power of the people, which was the main ideological postulate of the USSR.

Keywords: Councils; parliament; local government; political crisis; supreme council; congress of people's Deputies; soviet state.