

# ПАРАДИГМЫ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

## PARADIGMS OF MANAGEMENT HISTORY

---

УДК 323; 352; 353; 354

### СТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТСКОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С 1918 ДО НАЧАЛА 1930-Х ГОДОВ

Александр Николаевич Фомин  
г. Волгоград, Российская Федерация

**Аннотация. Введение.** В статье исследуется советская система публичной власти с 1918 до 1930-х годов. Основная цель работы – раскрыть экономические и политические отношения советского общества, детерминирующие функционирование и трансформацию советской системы управления в ее первое десятилетие.

**Методы.** В ходе работы над статьей использовались методы структурного, исторического и сравнительного анализа элементов системы публичной власти и управления, действующей в советской России с 1918 по начало 1930-х годов. Исследование осуществлялось от общего к частному, после чего посредством синтеза формировалось целостное представление об изучаемом явлении.

**Анализ.** Рассмотрена модель организации органов публичной власти в начальный период развития советский государственности с 1918 по начало 1930-х годов. Дана характеристика политических особенностей рассматриваемого периода, раскрыт порядок формирования центральных, региональных и местных органов публичной власти, представлено схематическое изображение указанной модели, позволяющее наглядно проследить линии взаимосвязей между органами публичной власти, особенности их формирования и взаимодействия.

**Результаты.** В результате проведенного исследования сформулированы основные черты, действующей в тот период модели политического и государственного устройства; рассмотрен порядок формирования центральных, региональных и местных органов публичной власти в советской России; представлено схематическое изображение порядка формирования и взаимодействия указанных органов публичной власти; даны предложения о целесообразности использования политического и управленческого опыта в период становления советского государства в формировании и работе современных органов публичной власти и управления.

**Ключевые слова:** система публичной власти, государственное управление, местное самоуправление.

UDC 323; 352; 353; 354

## ESTABLISHMENT OF PUBLIC POWER IN THE SOVIET UNION FROM 1918 TO THE EARLY 1930S

Alexandr N. Fomin

Volgograd, Russian Federation

**Abstract. Introduction.** The article examines the Soviet system of public authority from 1918 to the 1930s. The main goal of the work is to reveal the economic and political relations of the Soviet society, which determine the functioning and transformation of the Soviet system of governance in its first decade.

**Methods.** In the course of work on the article, methods of structural, historical and comparative analysis of the elements of the system of public authority and administration, operating in Soviet Russia from 1918 to the early 1930s, were used. The study was carried out from the general to the particular, after which a holistic view of the phenomenon under study was formed through synthesis.

**Analysis.** The article considers the model of organization of public authorities in the initial period of development of the Soviet statehood from 1918 to the early 1930s. The characteristic of the political features of the period under review is given, the procedure for the formation of central, regional and local public authorities is disclosed, a schematic representation of this model is presented, which makes it possible to visually trace the lines of relationships between public authorities, the features of their formation and interaction.

**Results.** As a result of the study, the main features of the model of political and state structure that were in force at that time were formulated; considered the procedure for the formation of central, regional and local public authorities in Soviet Russia; a schematic representation of the procedure for the formation and interaction of these public authorities is presented; proposals are given on the expediency of using political and managerial experience during the formation of the Soviet state in the formation and work of modern public authorities and administration.

**Keywords:** system of public authority, public administration, local self-government.

**Введение.** Современная модель публичной власти и управления в России начала складываться в постсоветский период развития нашей государственности на рубеже 80-х – 90-х годов XX в., но, как справедливо отмечал один из классиков российского государственоведения, В. И. Фадеев, этот процесс «имел в своей основе организационную структуру, сложившуюся в нашей стране за более чем 70-ти летний период ее развития после 1917 года» [10, с. 65].

В последние годы в средствах массовой информации, на различных дискуссионных площадках, а также в научных публикациях

все чаще звучат призывы к более глубокому и непредвзятому изучению советского опыта в экономической, социальной, культурной и других сферах, в том числе и в сфере публичного управления. Вместе с тем этапы развития советской государственности на протяжении более чем 70-летней истории далеко неоднородны, а в некоторых аспектах прямо противоположны предшествующей практике.

Советская система управления на территории современной Российской Федерации начала формироваться на основе Конституции РСФСР 1918 г., Конституции СССР

1924 г. и Конституции РСФСР 1925 г. но обрела свою устойчивость и характерные признаки лишь в начале 1930-х годов, которые были закреплены сначала в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., а затем в Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. В базовых чертах эта система действовала до конца 1980-х годов и начала кардинально меняться после политических решений, принятых на XIX Всесоюзной партийной конференции, прошедшей в 1988 году.

Поэтому, говоря о целесообразности внедрения советского опыта, необходимо понимать опыт какого конкретно исторического этапа имеется в виду – революционные преобразования первых лет советской власти; модель государственного устройства, сформированная И. В. Сталиным; практика эпохи «развитого социализма» или реформы периода «перестройки»?

В данной статье предпринимается попытка установить причинно-следственные взаимосвязи становления и трансформации форм советской системы власти. Важно понять логику политического процесса того периода и экономического развития общества, которые обуславливают формирование центральных, региональных и местных органов публичной власти. Для наглядности представлено схематическое изображение советских органов власти того периода, что позволяет лучше понять закономерности формирования и функционирования органов управления современной России.

Для удобства восприятия информации и корректного сравнения исследуемой и со-

временной моделей публичной власти к региональным органам отнесены органы публичной власти на уровне губерний, к местным органам власти – на уровне уездов, волостей, а также городов и селений, формируемые согласно Конституции РСФСР 1918 г., Конституции СССР 1924 г. и Конституции РСФСР 1925 г.

**Методы.** Для достижения поставленной цели использовались методы структурного анализа, для раскрытия особенностей органов власти центрального, регионального и местного уровней использовался сравнительный метод. Поскольку в работе обозначены исторические границы исследования то, соответственно, применялся метод исторического анализа. Имеет место и подход от общего к частному, что позволяет посредством синтеза сформировать целостное представление о раннем периоде советской системы власти.

#### **Анализ (Основная часть)**

##### *Политические особенности рассматриваемого периода*

В первые годы становления советского государства система центральных и местных органов публичной власти – Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов<sup>1</sup> создавалась в довольно хаотичном порядке.

После низложения Временного правительства, отражавшего интересы крупных промышленников (буржуазии), вооруженными отрядами партии большевиков<sup>2</sup> во главе с В. И. Лениным в ходе революционных событий октября 1917 года, начал действовать принцип местной автономии, согласно которому Советы не признавали никакого вмешательства со стороны Центра. Стали по-

<sup>1</sup> Их прообразом считается Совет Парижской Коммуны – революционный орган власти, сформированный социалистами в столице Франции в 1871 году во время политического кризиса.

<sup>2</sup> С 1903 г. по март 1918 г. – Российская социал-демократическая рабочая партия (большевики) или

РСДРП(б); с марта 1918 г. – Российская коммунистическая партия (большевики) или РКП(б); с декабря 1925 г. – Всесоюзная коммунистическая партия (большевики) или ВКП(б); с октября 1952 г. – Коммунистическая партия Советского Союза или КПСС.

являться областные, губернские и даже уездные республики во главе с собственными Советами народных комиссаров [5, с. 76].

С началом гражданской войны политическая ситуация в стране изменилась и советское руководство в рамках политики «военного коммунизма» взяло курс на централизацию управления, отмену самостоятельности местных органов власти – «железная дисциплина и до конца проведенная диктатура пролетариата ... таков общий и итоговый лозунг момента» – писал в апреле 1918 г. В. И. Ленин [3, с. 257]. Но уже через три года, в марте 1921-го, было объявлено о переходе к «новой экономической политике», связанной в том числе с децентрализацией власти и управления, активизацией работы местных Советов и расширением их полномочий. Как известно, в конце 1920-х годов недолгий период НЭПа завершился и началась постройка жесткой государственной вертикали. Причины двойной смены форм государственного управления с децентрализованных на централизованные подробно изложены в работе А. И. Бардакова «Муниципальное управление: теория, история, практика» [2, с. 69–85].

Таким образом, до начала 1930-х годов единой модели организации публичной власти в советской России еще не сложилось, в разных частях страны и в разные годы этого периода имелись свои особенности в порядке формирования властных органов, объеме их полномочий и т.п. аспектах. Характерные черты, действующей тогда модели политического и государственного устройства, заключались в следующем.

*1. На основе теории марксизма-ленинизма сформирована принципиально новая система центральных и местных органов власти.* Теоретическим фундаментом советской системы управления были работы классиков марксизма-ленинизма. Подвергая кри-

тике прежний «царистский» государственный аппарат за то, что он осуществлял надзор за органами земского и городского самоуправления и не давал последним самостоятельно решать местные вопросы, В. И. Ленин предложил новую систему центральных и местных органов власти, главным звеном которой являлись Советы. Г. В. Барабашев отмечает, что в мае 1917 года В. И. Ленин обратился к делегатам Всероссийского съезда крестьянских депутатов со следующим воззванием – «Мы хотим такой республики, чтобы вся власть в государстве, снизу доверху, принадлежала всецело и исключительно Советам рабочих, солдатских, крестьянских и прочих депутатов» [1, с. 23]. Причем Советы депутатов напрямую избирались населением исключительно на местном уровне – городах и селениях, в более крупных административно-территориальных образованиях – волостях, уездах, округах, губерниях, областях, краях действовали съезды Советов, состоящие из делегатов, направляемыми нижестоящими Советами [6, ст. 53, 57]. Предполагалось, что только на местном уровне досконально известны все проблемы, характерные для данной местности, следовательно, Советы должны обладать объемом полномочий, достаточным для решения всех дел, непосредственно влияющих на условия и качество жизни населения соответствующей территории. Практика реализации марксистско-ленинской теории началась под революционными лозунгами – «Вся власть на места!», «Вся власть Советам!».

*2. Принцип взаимодействия вышестоящих и нижестоящих органов советской власти.* Конституция РСФСР 1918 г. подтвердила полномочия местных Советов, определив, что последние имеют предметом своей деятельности принятие всех мер и разрешение всех вопросов, имеющих местное для

данной территории значение, включая объединение всей советской деятельности в пределах данной территории [6, ст. 61 пункты «б», «в», «г»]. И хотя в основу первой российской Конституции был положен принцип единства Советов, как единой системы органов государственной власти, а местным Советам вменялось проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов Советской власти [6, ст. 61 пункт «а»], в теории считалось, что вышестоящие Советы при выработке государственных решений непременно должны учитывать позицию местных органов советской власти, а последним должны предоставляться возможности для донесения своей точки зрения – «...каждый нижестоящий Совет, выражая волю и интересы трудящихся на подведомственной ему территории, в различных формах участвует в формировании мнений и решений вышестоящих Советов» [1, с. 22].

3. *Особенности избирательной системы при выборах в Советы.* Приоритет нижестоящих Советов в системе властных органов подкреплялся используемой на данном этапе своеобразной избирательной системой. Как уже было сказано выше, Советы избирались прямым голосованием только на самом низовом по отношению к населению уровне – в городах и селениях, причем депутаты избирались преимущественно от трудовых коллективов. На всех вышестоящих уровнях – волостном, уездном, окружном, губернском и других – действовали съезды Советов, делегаты которых направлялись от нижестоящих Советов, т.е. имели место многоступенчатые выборы. Подобная система основана на социальной однородности избирателей и избираемых, она позволяет гражданам лично знать своих кандидатов и благоприятна для применения процедуры их отзыва в случае неудовлетворительных результатов работы.

4. *Количественный состав и оплата труда депутатов за работу в Советах.* Примечателен количественный состав местных Советов, предусмотренный Конституцией 1918 г. – если в деревнях, аулах, хуторах и прочих селениях он должен был составлять «не менее 3 и не более 50 депутатов на каждое селение», то в городах допускалось от 50 до 1000 (!) членов Горсовета, из расчета 1 депутат на каждую 1000 человек населения [6, ст. 57]. Совет должен был созываться не реже 1 раза в неделю в городах и не реже 2-х раз в неделю в селениях [6, ст. 59]. Рядовые депутаты участвовали в работе Совета, как правило, на общественных началах и не освобождались от основного места работы. Исключительным правом возмещения выпадающих доходов могли воспользоваться члены Советов в ситуации, когда время, затрачиваемое ими на исполнение депутатских обязанностей, совпадает с их рабочим временем, а также члены городского совета, не живущие на служебный заработок (кустари, домашние хозяйки и т.п.). Данные категории лиц получали оплату в порядке, установленном соответствующим Президиумом городского Совета [9, пункт 70].

5. *Участие в государственном управлении посредством избрания депутатом Совета.* Срок депутатских полномочий и в сельских, и в городских Советах составлял 1 год [8, пункт 16; 9, пункт 7], после чего происходили новые выборы, кроме того, депутаты избирались в состав исполнительных комитетов и занимали там руководящие посты. Такой порядок должен был демонстрировать подлинное народовластие, т.к. поучаствовать в государственном управлении, в порядке очереди, могли практически все граждане, за исключением категорий лиц, лишенных избирательных прав из-за своего социального ста-

туса, например, лиц, прибегающих к наемному труду, живущих на нетрудовые доходы и т.д. [6, ст. 56; 7, ст. 69].

*б. Особенности применения принципа разделения властей по «горизонтали» и «вертикали» в советской системе управления.* В теории марксизма-ленинизма Советы являлись представительными органами «нового типа», сочетающие в своей деятельности и принятие законов, и их исполнение, и контроль за их реализацией. Для выполнения исполнительно-распорядительной функции Совет формировал собственный аппарат – исполнительный комитет, подотчетный и подконтрольный избравшему его Совету, а также исполкому вышестоящего Совета. Соответственно, в советской системе управления отсутствовал принцип разделения законодательной и исполнительной ветвей власти или разделение власти «по горизонтали», принятый в западных (буржуазных) демократиях. Это обстоятельство, по мнению В. И. Фадеева, трактовалось как «единственно возможное решение проблемы взаимоотношений центра и мест» [10, с. 12] и обеспечивающее приоритет представительных органов над исполнительными, предохраняющее от «поглощения» выборной власти бюрократическим аппаратом, что свойственно для буржуазных государств [1, с. 23].

Еще одной особенностью формируемой советской системы публичной власти и управления, наряду с неприятием принципа разделения властей «по горизонтали», являлось отсутствие принципа разделения властей «по вертикали», т.е. разделения в зависимости от уровня или масштаба территории, в границах которой действует орган власти, например, общесоюзный, общероссийский уровень власти, а также региональные и местные уровни. Органы власти всех указанных территориальных образований относились исключительно к государственной власти.

Термины «регион», «региональные власти» или «субъект федерации», также как «муниципалитет», «муниципальное образование» или «местное самоуправление» ни в одном законодательном акте не употреблялись.

*7. Политический состав Советов, распространение влияния внеконституционных органов с «особыми полномочиями».* Несмотря на то, что В. И. Ленин никогда не скрывал, что только политическая партия рабочего класса в состоянии «...руководить всей объединенной деятельностью всего пролетариата, т.е. руководить им политически, а через него руководить всеми трудящимися массами» [Цит. по 1, с. 25], первоначально в Советы могли избираться представители и других социалистических партий (например, левые эсеры, меньшевики). Ни в Конституции РСФСР 1918 г., ни в Конституции СССР 1924 г. не содержалось положений о руководящей роли коммунистической партии по отношению к государственным органам, в связи с чем, с относительной условностью можно говорить об определенном политическом плюрализме, присутствовавшем в Советах того времени.

Вместе с тем советским руководством, в целях сохранения и удержания власти в условиях социально-экономического кризиса и политического противостояния с антибольшевистскими силами, все больше приходилось опираться на специально создаваемые чрезвычайные органы с особыми полномочиями, не предусмотренные Конституцией страны. Так, с декабря 1917 г. по февраль 1922 г. действовала Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем при Совете Народных Комиссаров РСФСР (ВЧК) и ее территориальные подразделения в губерниях, уездах и городах.

30 ноября 1918 г. по инициативе Центрального комитета РКП(б), как чрезвычайный неконституционный государственный

орган был создан Совет рабочей и крестьянской обороны, имевший право направлять на места своих уполномоченных с особыми правами. Районам, которым угрожала военная опасность или контрреволюционные мятежи Совет обороны мог создавать революционные комитеты (Ревкомы), которые сосредотачивали в своих руках всю полноту гражданской и военной власти.

В целях наблюдения за деятельностью должностных лиц и отбора благонадежных кандидатов в местные Советы создавались специальные органы революционного контроля – на предприятиях это фабзавкомы (фабрично-заводские комитеты), а в сельской местности – комбеды (комитеты бедноты). Они состояли преимущественно из большевиков, но теоретически в них могли участвовать и представители других партий, не относящиеся к эксплуататорским классам.

Указанные выше органы нередко обладали полномочиями, превышающими полномочия официальных органов власти, что с одной стороны помогало оперативно решать вопросы, связанные с обороной и безопасностью, но с другой стороны создавало обстановку многовластия, затрудняло принятие решений в социально-экономических сферах. В такой ситуации высшим арбитром все чаще становились структуры коммунистической партии.

После завершения гражданской войны происходит значительное сокращение чрезвычайных органов и сужение их полномочий. В феврале 1922 года была упразднена ВЧК, ее функции переданы Государственному политическому управлению (ГПУ) при Наркомате внутренних дел. Также упразднились, реорганизовывались и другие чрезвычайные органы.

## **Порядок формирования публичных органов власти в первые годы советской власти**

### *Центральные органы власти*

Высший (верховный) орган государственной власти Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (далее – РСФСР) – Всероссийский съезд Советов, формировался из представителей городских Советов по расчету 1 депутат на 25000 избирателей и представителей губернских (областных, окружных) съездов Советов по расчету 1 депутат на 125000 жителей [7, ст. 20].

Всероссийский съезд Советов созывался 1–2 раза в год. Во время съезда избирался Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов (ВЦИК), который в период между съездами обладал высшей государственной властью, являясь при этом высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР. ВЦИК ответствен перед Всероссийским Съездом Советов, которому представляет отчет о своей деятельности и доклад по общей политике и по отдельным вопросам.

В период между сессиями ВЦИК, высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом власти являлся избираемый им Президиум ВЦИК, который, в свою очередь, созывал ВЦИК на сессии.

ВЦИК формировал высший исполнительный орган власти – Совет Народных Комиссаров (СНК), осуществляющий общее управление делами Республики, который строился по отраслевому принципу. Работу отдельных отраслей хозяйства и социальной сферы организовывали структурные подразделения СНК – народные комиссариаты (наркоматы). Конституция РСФСР 1918 года предусматривала образование 18 народных комиссариатов [6, ст. 43]. Согласно Конституции РСФСР 1925 года должно быть создано

11 народных комиссариатов<sup>3</sup>, из них пять, имеющих статус союзно-республиканских наркоматов, действующих одновременно и в масштабах СССР, и в каждой союзной Республике: высший совет народного хозяйства, внутренней торговли, труда, финансов, рабоче-крестьянской инспекции (РКИ) и шесть наркоматов, имеющих исключительно республиканский статус, управляющие порученной им отраслью в пределах союзной республики, не имея общесоюзного центра: внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохра-

нения, земледелия и социального обеспечения. Все Наркоматы возглавлялись народными комиссарами и образуемыми при них коллегиями. При чем члены коллегии в случае несогласия с тем или иным решением народного комиссара могли обжаловать его решение в СНК или в Президиуме ВЦИК [7, ст. 37–40].

Схематическое изображение порядка формирования центральных органов власти и их взаимодействие с региональными и местными органами представлено на рисунке 1.1.



**Рис. 1.1.**

<sup>3</sup> В связи с образованием СССР 30 декабря 1922 г. шесть наркоматов получили общесоюзный статус и были исключены из ведения союзных республик,

кроме этого, один наркомат (Государственного контроля) был реорганизован.



*Региональные органы власти*

Высшими органами власти в пределах краев, областей, губерний, округов – являлись соответствующие съезды Советов, в деятельности которых принимали участие представители всех Советов, находящихся на территории данной административной единицы [7, ст. 49, 50].

Съезды Советов подразделялись на очередные и внеочередные. Очередные съезды Советов созывались один раз в год; внеочередные съезды советов созывались:

а) по предложению вышестоящих съездов Советов или их исполнительных комитетов;

б) соответствующими исполнительными органами Советской власти (исполнительными комитетами).

Губернские съезды Советов формировались из представителей Советов депутатов губернских городов (т.е. городов, не входящих в состав уездов), уездных съездов Советов, а также фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений (т.е. предприятий губернского значения), из расчета: по одному делегату от советов городов – на 2 тыс. избирателей и от уездных съездов – на 10 тыс. человек населения [7, ст. 51, пункт «в»].

Губернские съезды Советов избирали свои исполнительные органы – исполнительные комитеты, число членов которых определялось постановлениями ВЦИК или его Президиума.

Исполнительные комитеты в период между съездами являлись высшими органами Советской власти на территории губерний, ответственными перед избравшими их съездами, и подчинялись ВЦИК и СНК РСФСР. Для руководства всей текущей работой по управлению соответствующей территории и проведению в жизнь постановлений и декретов центральной власти исполнительные комитеты избирали Президиумы, число членов

которых определялось постановлениями ВЦИК или его Президиума.

Согласно Конституции РСФСР 1918 года к предметам ведения губернских органов советской власти относилось решение четырех задач [6, ст. 61], Конституцией РСФСР 1925 года эти задачи возросли до семи:

1) принятие мер к поднятию территории в культурном и хозяйственном отношении;

2) составление и утверждение местных бюджетов;

3) проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов Советской власти;

4) разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение;

5) объединение советской деятельности в пределах данной территории;

6) обеспечение в пределах территории революционной законности и охраны государственного порядка и общественной безопасности;

7) обсуждение вопросов общегосударственного значения, в том числе по предложению вышестоящих исполнительных комитетов [7, ст. 64].

Схематическое изображение порядка формирования региональных органов власти и их взаимодействие с центральными и местными органами представлено на рисунке 1.2.

*Местные органы власти – уездные и волостные съезды Советов*

Выше уже говорилось об особенности формируемой советской модели публичной власти, заключающейся в отсутствии института местного самоуправления в качестве самостоятельной подсистемы, включая отсутствие самого термина в советском законодательстве.

Аналогами органов местного самоуправления в советской модели публичной власти в пределах уездов, районов и волостей

являлись соответствующие съезды Советов, в пределах городов и селений – городские и сельские Советы депутатов.

Съезды советов на местном уровне формировались по такому же принципу, как и на региональном:

а) уездные – из представителей Советов уездных и заштатных (безуездных) городов и сельских Советов, а также фабрик и заводов, расположенных на территории уезда, из расчета: по одному делегату от советов городов – на 200 избирателей и от волостных съездов Советов – на 1000 человек населения, но не свыше 300 делегатов на уезд;

б) районные и волостные – из представителей всех Советов депутатов, находящихся на территории района или волости, из расчета: один делегат на 300 человек населения, но не свыше 150 делегатов на район или волость [7, ст. 51, пункты «г», «д»].

Съезды Советов избирали свои исполнительные органы – исполнительные комитеты, число членов которых для съездов Советов каждой административной территориальной единицы определялось постановлениями ВЦИК или его Президиума.

Съезды Советов и их исполнительные комитеты осуществляли контроль над деятельностью нижестоящих съездов Советов и их исполнительных органов.

Согласно Конституции РСФСР, в редакции 1918 и 1925 годов предметы ведения уездных и волостных съездов Советов, а также городских и сельских Советов депутатов полностью совпадали с предметами ведения губернских органов советской власти [6, ст. 61; 7, ст. 64]. В отношении волостных съездов Советов, городских и сельских Советов депутатов подобное совпадение вызывает неоднозначную реакцию, так как на уровне губернии решаются государственные задачи,

а на волостном уровне и тем более в небольших городах и селениях доминируют вопросы местного значения.

Тождественность предметов ведения на губернском и уездном (районном) уровнях демонстрирует релевантное восприятие сущности решаемых задач губернскими и уездными (районными) органами публичной власти, выражающееся в том, что уездные (районные) органы точно также как губернские органы решают преимущественно государственные задачи. Соответственно совпадение предметов ведения губернских и уездных органов советской власти оправданно и закономерно.

*Местные органы власти – городские и сельские Советы депутатов*

Являясь ключевыми органами в системе публичной власти, наделенными полномочиями по решению вопросов и государственного, и местного значения Советы депутатов занимались решением широкого круга задач в сферах земельно-коммунального хозяйства, народного здоровья, социального обеспечения, хозяйственно-экономической, промышленной, культурно-просветительной деятельности, по обеспечению в пределах города (поселка) революционной законности, охраны государственного порядка и общественной безопасности; в финансовой, налоговой, военной сферах, в области судопроизводства, межнациональных отношений и других [8, ст. 7–13; 9, ст. 22–34].

Обладание органами местной власти значительными полномочиями по организации жизненно важных вопросов, (например, связанных с организацией систем жизнеобеспечения населения, в том числе борьбой с преступностью, пожарной охраной и др.), сопряжено с повышенными рисками неисполнения ими своих обязательств перед населением вследствие ряда объективных и субъективных причин. Основными из них являются недостаточная финансовая, материальная

база, компетентность сотрудников и тому подобные факторы, которые часто присущи органам местной власти по сравнению с более оснащенными ресурсами государственными структурами. Указанные риски многократно возрастают в случае законодательного разделения предметов ведения и полномочий по жизненно важным вопросам между муниципальными и государственными органами власти, что характерно для современной России.

Согласно представленной модели публичной власти подобные риски нивелировались отсутствием разделения полномочий между местными и государственными органами. Как было сказано выше, в соответствии с Конституции РСФСР в редакциях и 1918 и 1925 годов предметы ведения Советов депутатов на сельском, городском и уездном уровнях (муниципальных органов власти в современном понимании) полностью совпадали с предметами ведения губернских (т.е. государственных) органов советской власти. Кроме этого, местные Советы несли ответственность перед вышестоящими съездами Советов и их исполнительными комитетами, а также перед Президиумом ВЦИК, которые могли отменить постановления нижестоящих Советов [9, ст. 15].

Необходимо отметить, что при решении определенных вопросов, имеющих жизненно важное, а следовательно государственное значение, местные органы безусловно должны быть включены в единую систему публичной власти, особенно по линии исполнительных органов, но в вопросах местного значения участие государства может принести больше вреда, чем пользы, так как народная инициатива, востребованная при решении местных вопросов, в случае чрезмерного вмешательства государства заменятся административно-бюрократическими методами.

### *Порядок избрания городских и сельских Советов депутатов*

Советы депутатов избирались населением городских и сельских населенных пунктов, преимущественно по производственному принципу – трудовыми коллективами предприятий и учреждений:

а) в городах – из расчета один депутат на каждые 1 тыс. человек населения, но числом не менее 50 и не более 1 тыс. членов; в городах с населением менее 10 тыс. человек – из расчета один депутат на каждые 100 человек населения;

б) в селениях (деревнях, селах, станицах, местечках, аулах, хуторах и т.п.) – из расчета один депутат на каждые 100 человек населения, но в числе не менее 3 и не более 50 депутатов на каждый сельский совет [7, ст. 59]. В заседаниях сельских Советов могли участвовать с правом совещательного голоса сельские должностные лица (врачи, агрономы, учителя, землеустроители, сельские исполнители и т.п.).

Одновременно с выборами членов городского Совета избирались кандидаты к ним в количестве одной трети всего состава, для замены выбывающих депутатов из состава Совета.

В городах с населением более 50 тыс. человек по постановлению городского Совета, одобренному губернским исполнительным комитетом, могли быть образованы внутригородские районные Советы, объединяющие отдельные части города. Такие советы действовали на основании особых инструкций, издаваемых Президиумом ВЦИК. Одно и то же лицо могло быть избрано, и в городской, и в районный Совет.

Для ведения работы городского Совета и управления городским хозяйством городской Совет избирал из своего состава Председателя и Президиум в числе не более 11 человек [9, ст. 16].

Пленум городского Совета созывался на очередные заседания не реже одного раза в месяц. Информация о месте и времени проведения заседаний и повестке дня публиковалась для всеобщего сведения не менее, чем за три дня. Пленумы совета устраивались по возможности ближе к месту нахождения населения (трудящихся) – на фабриках, заводах, в помещениях профессиональных союзов и т.д.

Для текущей работы Советы депутатов избирали из своей среды исполнительный орган. При сельском Совете исполнительный комитет мог быть образован только в крупных поселениях и с разрешения губернского исполнительного комитета.

Внеочередные заседания Совета созывались исполнительным комитетом или председателем Совета как по собственному волеизъявлению, так и по требованию не менее половины членов Совета.

Как уже было сказано выше, на предприятиях кандидатуры членов Советов подбирались и проверялись фабзавкомками, а в сельской местности – комбедами.

В своей деятельности депутаты должны руководствоваться общегосударственными интересами, учитывать запросы населения, добиваться воплощения в жизнь наказов избирателей. Они также обязаны отчитываться о своей работе перед трудовыми коллективами и общественными организациями, выдвинувшими их кандидатами в депутаты и могли быть отозваны по решению большинства избирателей округа.

Период времени, продлившийся от завершения гражданской войны до обретения коммунистической партией политической монополии на осуществление власти в конце 1920-х – начале 1930-х годов, можно считать временем, при котором большинство обязательств выборных должностных лиц действительно реализовывалось на практике.

Схематическое изображение порядка формирования местных органов власти и их взаимодействие с центральными и региональными органами представлено на рисунке 1.2.

**Заключение.** Таким образом, теоретическое конструирование новой системы органов центральной и местной власти и ее практическое воплощение в первые годы существования советской России, а затем и СССР, предполагало весьма привлекательный образ будущего государственного устройства, основанного на деятельности выборных Советов. Однако, довольно быстро под влиянием объективной реальности, выражающейся в традиционном укладе жизни большинства населения, социально-экономической стагнации и политической целесообразности, связанной с удержанием и укреплением власти, советское руководство отказалось от использования первоначальных установок на предоставление широкой автономии местным органам власти, и взяло курс на построение централизованного государства.

Политический центр принятия стратегических решений в тот период сконцентрирован в представительной ветви власти, оформленной в систему Советов, условная исполнительная ветвь власти в лице исполкомов была подотчетна и подконтрольна соответствующим советским органам.

Сложившаяся система имела радикальный полицентричный характер и была крайне разбалансирована, т.к. состояла из представителей разнородных социальных групп, дифференцированных в зависимости от принадлежности к определенному политическому течению (большевики, меньшевики, левые эсеры, анархисты и др.), в зависимости от политического лидера («ленинская гвардия», «троцкисты», сторонники Сталина и др.), в зависимости от вида профессиональ-

ной, трудовой деятельности, от принадлежности к определенной национальности и по другим основаниям. В результате такой полицентричности было проблематично, а порой и невозможно приходить к общему знаменателю при принятии управленческих решений, т.к. устойчивость политической системы является необходимым условием эффективности государственного управления.

Для устранения указанного дисбаланса в работе органов советской власти, руководством страны использовались жесткие методы политической борьбы – выборные и назначаемые должности в Советах и исполкомах получали исключительно коммунисты-большевики, члены других политических партий в советские органы власти не допускались. Подобные действия не соответствовали демократическим принципам, но в период кризиса с их помощью удалось добиться необходимой политической консолидации в сжатые сроки.

Обретение политического единства на всех уровнях власти позволило советскому государству завершить гражданскую войну и настроить государственный аппарат на организацию работы по восстановлению разрушенного народно-хозяйственного комплекса. Одновременно с этим возрастало влияние РКП(б) и ее идеологии на все сферы общественной жизни страны. С конца 1920-х годов деятельность органов власти, а также хозяйствующих субъектов, учреждений культуры, образования и других стала подвергаться избыточной политизации, начался переход к следующему этапу государственного строительства в СССР, основанному на сверхцентрализации власти и управления.

Что касается целесообразности использования опыта формирования и работы органов власти в период становления советского государства, то такие характерные особенности, как отсутствие принципа разделения властей; широкая политическая автономия регионов от центральной власти на первоначальном этапе исследуемого периода; наделение местных органов (волостных съездов Советов, городских и сельских Советов) не свойственными им государственными полномочиями, вследствие чего они концентрировались на решении государственных вопросов в ущерб местным интересам; чрезмерно многочисленный состав выборных органов – представляются излишними для внедрения в современную систему публичной власти и управления.

Другие отличительные черты данного периода, заключающиеся в понимании приоритета государственных задач, решаемых на губернском и уездном (районном) уровнях; применении смешанной избирательной системы (прямые и многоступенчатые выборы); в попытке реализовать на практике принцип субсидиарности, согласно которому максимально возможный объем полномочий возлагается на уровень власти наиболее приближенный к населению; в стремлении не допустить «поглощения выборной власти бюрократическим аппаратом» – представляют интерес для изучения и использования в той или иной мере в современном политическом процессе, в формировании и работе органов публичной власти современной России.

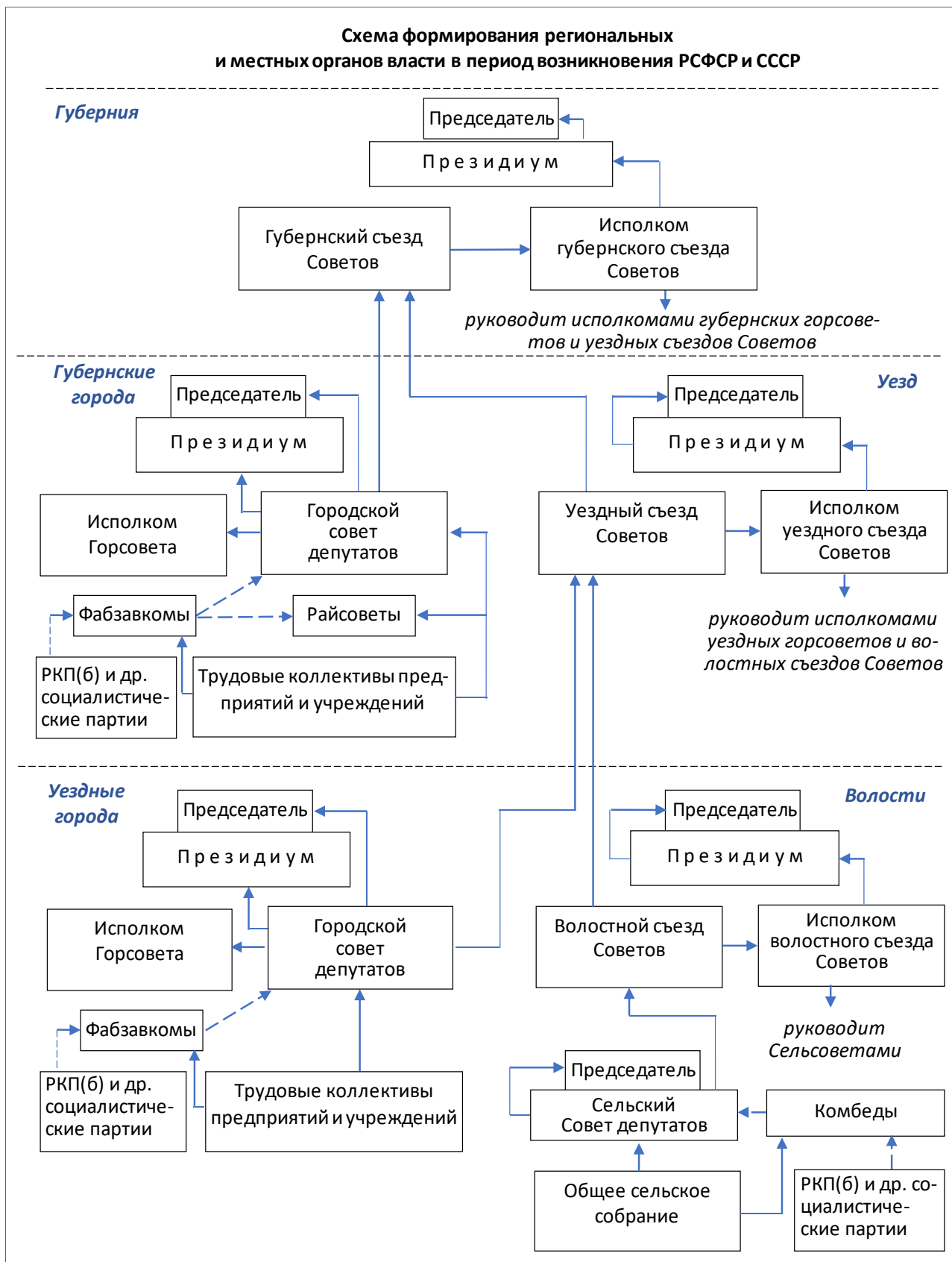


Рис. 1.2.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Барабашев Г. В. Основы советского строительства. М.: «Знание», 1976. 190 с.
2. Бардаков А. И. Муниципальное управление: теория, история, практика. Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2007. 172 с.
3. Высшие органы государственной власти и управления России. IX–XX вв.: Справочник/ под общ. ред. А. С. Тургаева. СПб.: Издательство СЗАГС, 2000. 368 с.
4. Говоренкова Т. М. И возвращается ветер на круги своя... Идейные дискуссии о местном самоуправлении в России и их итоги // Муниципальная власть. 2004. № 4. С. 94–102.
5. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев: учеб. 3-е изд., перераб. и доп., М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. 672 с.
6. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 28.07.2023).
7. Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 года «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 28.07.2023).
8. Постановление ВЦИК от 16 октября 1924 «Об утверждении Положения о сельских Советах». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 28.07.2023).
9. Постановление ВЦИК от 24 октября 1925 года «Об утверждении Положения о городских советах». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 28.07.2023).
10. Фадеев В. И. Муниципальное право России. М.: «Юрист», 1994. 168 с.

## REFERENCES

1. Barabashev G. V. Osnovy sovetskogo stroitel'stva. M.: «Znanie», 1976. 190 s.
2. Bardakov A. I. Municipal'noe upravlenie: teoriya, istoriya, praktika. Nauchnoe izdanie. Volgograd: Izd-vo FGOU VPO VAGS, 2007. 172 s.
3. Vysshie organy gosudarstvennoj vlasti i upravlenija Rossii. IX–XX vv.: Spravochnik/ pod obshh. red. A. S. Turgaeva. SPb.: Izdatel'stvo SZAGS, 2000. 368 s.
4. Govorenkova T. M. I vozvrashhaetsja veter na krugi svoja... Idejnye diskussii o mestnom samoupravlenii v Rossii i ih itogi // Municipal'naja vlast'. 2004. № 4. S. 94–102.
5. Kutafin O. E., Municipal'noe pravo Rossijskoj Federacii / O. E. Kutafin, V. I. Fadeev: ucheb. 3-e izd., pererab. i dop., – M.: TK Velbi, Izd-vo «Prospekt», 2008. 672 s.
6. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Rossijskoj Socialisticheskoj Federativnoj Sovetskoj Respubliki (prinjata V Vserossijskim s#ezdom Sovetov 10.07.1918). URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashhenija 28.07.2023).
7. Postanovlenie XII Vserossijskogo S#ezda Sovetov ot 11 maja 1925 goda «Ob utverzhdanii teksta Konstitucii (Osnovnogo Zakona) RSFSR». URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashhenija 28.07.2023).
8. Postanovlenie VCIK ot 16 oktjabrja 1924 «Ob utverzhdanii Polozhenija o sel'skih Sovetah». URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashhenija 28.07.2023).
9. Postanovlenie VCIK ot 24 oktjabrja 1925 goda «Ob utverzhdanii Polozhenija o gorodskih sovetah». URL: <http://www.consultant.ru> (data obrashhenija 28.07.2023).
10. Fadeev V. I. Municipal'noe pravo Rossii. M.: «Jurist», 1994. 168 s.

### Информация об авторе

**Александр Николаевич Фомин**, кандидат политических наук, г. Волгоград, Российская Федерация, fomin76@mail.ru

### Information about the Author

**Alexandr N. Fomin**, Candidate of Sciences (Politics), Volgograd, Russian Federation, fomin76@mail.ru

**Для цитирования:** Фомин А. Н. Становление советской системы публичной власти с 1918 до начала 1930-х годов // Парадигмы управления, экономики и права. 2023. № 3 (9). С. 25–40. URL: [https://paradigmy34.ru/issues/Parad\\_2023\\_N3.pdf](https://paradigmy34.ru/issues/Parad_2023_N3.pdf)