

**ЮЖНО-РОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ – ФИЛИАЛ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

*На правах рукописи*

**КРАВЧИК ДАНИИЛ ЭДУАРДОВИЧ**

**РЕАЛИЗАЦИЯ НАРОДОВЛАСТИЯ В СССР ВО ВТОРОЙ  
ПОЛОВИНЕ 50-Х – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 80-Х ГОДОВ XX ВЕКА:  
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

**Специальность: 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки**

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель:  
Шатковская Татьяна Владимировна,  
доктор юридических наук, профессор**

**Ростов-на-Дону – 2026**

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	3
Глава 1. ....	26
1.1 Основные подходы к определению народовластия в юридической науке .....	26
1.2 Народовластие в концепции общенародного государства в советской юридической науке.....	56
Глава 2 Закрепление народовластия в советском законодательстве во второй половине 50-х – первой половине 80-х годов .....	82
2.1 Механизмы законодательного регулирования советского народовластия во второй половине 50-первой половине 70-х годов XX века.....	82
2.2 Правовые институты народовластия в Конституции СССР 1977 г. и в законодательстве, принятом на ее <b>основе</b> .....	110
Глава 3 Изменения в организации работы и деятельности институтов советского народовластия во второй половине 50-х – первой половине 80-х годов .....	135
3.1 Осуществление представительного советского народовластия во второй половине 50-х – первой половине 80-х годов.....	135
3.2 Институциональное строение и практическая реализация советского непосредственного народовластия во второй половине 50-х – первой половине 80-х годов.....	161
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	198
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	203

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность исследования.** Актуальность исследования механизма советского народовластия второй половины 1950-х – первой половины 1980-х г. обусловлена его ролью в формировании институциональных и правовых основ взаимодействия власти и общества в СССР. Анализ этого механизма позволяет реконструировать целостную политико-правовую модель народовластия, выявить системные взаимосвязи между ее нормативным оформлением и реальным функционированием.

Значимость советского периода народовластия определяется накопленным уникальным опытом воплощения идеи народовластия посредством создания единой организации государственных и общественных институтов. Период второй половины 1950-х – первой половины 1980-х г. вызывает особый научный интерес как фаза наиболее полного развития этой модели в условиях построения общенародного государства. Комплексное изучение её нормативных основ, институционального строения и повседневных практик позволяет преодолеть фрагментарность существующих научных подходов, сводящихся к идеологической апологетике или к тотальному отрицанию правового содержания советского народовластия.

Во второй половине 1950-х – первой половине 1980-х гг. была предпринята попытка переосмысления и нормативного усиления представительной роли советов народных депутатов в системе публичной власти СССР. При сохранении ранее сложившейся многоуровневой структуры советов данный период характеризуется стремлением вернуть им значение органов, непосредственно выражающих волю народа, что проявилось в развитии институтов наказов избирателей, обязательной отчётности депутатов, расширении деятельности постоянных комиссий, уточнении компетенции местных советов и др. Развитие этих форм народовластия осуществлялось в рамках концепции общенародного государства и сопровождалось детальной правовой регламентацией их статуса и полномочий. Исследование данного периода позволяет определить пределы и возможности реализации народовластия в условиях централизованной

государственной системы.

Советский опыт показал, что деятельность институтов народовластия усиливает доверие к государству. СССР остается позитивным символом для большинства современных россиян. По статистическим данным за 2023 г. 66% россиян сожалеют о распаде СССР. По опросам фонда «Общественное мнение» в 2023 г. 61% россиян считают советскую эпоху лучшим временем в истории страны<sup>1</sup>.

Статистические данные демонстрируют готовность современных россиян участвовать в делах государства. В местном самоуправлении готовы работать 32% россиян. В Москве проект «Активный гражданин» привлек 4,5 миллионов пользователей, из них 25% регулярно голосуют за городские инициативы. По данным социологического опроса РАНХиГС в 2022 г. в регионах с развитым самоуправлением (Татарстан, Москва) доверие к местной власти на 15-20% выше, чем в среднем по стране. Однако в новом законе о местном самоуправлении в числе принципов его организации народовластие не закреплено<sup>2</sup>.

Вместе с тем исторический опыт свидетельствует, что учёт интересов разнообразных групп населения снижает риски роста протестных настроений в обществе и принятия ошибочных политических решений. Общественный контроль остается действенным инструментом в борьбе с коррупцией. Внимание к запросам этнических и социокультурных групп, реализуемое через институты народовластия, способствует нейтрализации угрозы сепаратизма.

Историко-правовое исследование позволяет не только проанализировать содержание народовластия как исторически развивающегося понятия в системе властных отношений в России, но и реконструировать институциональное строение, процедуры и компетенции органов советского народовластия, модели их взаимодействия с партийными и государственными органами.

---

<sup>1</sup> <https://ria.ru/20230117/sss-1845395061.html> (дата обращения 29 марта 2025 г.)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Сборник законодательства РФ, 24.03.2025. №12, ст.1200.

Полученные данные о правовых механизмах самообложения, общественного обсуждения и контроля, выдвижения и отзыва депутатов служат основанием для оценки преемственности и дискретности в развитии российского законодательства об общественном участии в управлении. Полученные выводы позволяют сформулировать рекомендации для решения современных задач правового регулирования институтов непосредственного участия граждан в управлении, территориальном самоуправлении и производственной демократии в Российской Федерации.

**Степень разработанности научной проблемы.** Народовластие как политико-правовой феномен имеет обширную историографическую традицию, уходящую корнями в античную философию (Платон, Аристотель) и получившую развитие в трудах представителей европейского Просвещения (Монтескье, Руссо, Вольтер и др.). Теоретико-методологический фундамент для его изучения заложили классики немецкой философии (И. Кант, Г. В.Ф. Гегель, И. Фихте, Ф. Шеллинг и др.). Классовое понимание народовластия было сформулировано в работах основоположников марксизма (К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин).

В дореволюционной российской правовой мысли проблематика народного представительства и участия населения в осуществлении власти была предметом научной рефлексии. В проектах конституционных преобразований М.М. Сперанского предполагалось создание выборных органов в структуре государственного управления. Б.Н. Чичерин рассматривал вопросы народовластия сквозь призму доктрины правового государства, обосновывая необходимость сочетания монархического начала с местным самоуправлением и представительными учреждениями. М.М. Ковалевский анализировал историческое развитие политических институтов, включая формы народоправства в сравнительно-исторической перспективе.

Вклад в теоретическое осмысление демократии и представительства внесли А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, П.И. Новгородцев, Н.И. Костомаров,

С.А. Котляревский, В.М. Гессен, Я.М. Магазинер. Их работы заложили основу для последующего изучения проблем организации народовластия в России.

Особое место в развитии представлений о соотношении народа и власти занимают труды Н.Н. Алексеева. В рамках евразийского подхода он исследовал исторические формы взаимодействия народа и государственной власти в России, сформулировав концепцию «государства-правды» как идеала, сочетающего сильную верховную власть с развитым земским самоуправлением. В эмиграционный период Н.Н.Алексеев осуществил взвешенный научный анализ природы советского государства, рассматривая его не только как результат марксистской идеологии, но и как явление, вобравшее в себя традиционные для России этатистские и имперские начала.

В советский период тема народовластия исследовалась преимущественно в русле официальной марксистско-ленинской доктрины. Основной вектор научного поиска был направлен на теоретическое обоснование и позиционирование «социалистического народовластия» как исторически высшей формы демократии.

В рамках данной парадигмы советской юридической наукой была разработана теория общенародного государства как новой фазы развития социализма. Существенный вклад в её формирование внесли Г.Н. Манов, раскрывший цели, задачи и конституционные основы общенародного государства; В.М. Чхиквадзе, исследовавший соотношение социалистического государства и личности; В.Ф. Коток и Н.П. Фарберов, обосновавшие социальную природу народовластия. Философско-политологическое осмысление данного феномена получило развитие в работах М.П. Шендрика и А.П. Косицына и др.

В советской науке уделялось внимание исследованию конкретных форм народовластия, что составляет основу для третьей главы настоящей диссертации. Представительные формы народовластия, в первую очередь система советов, получили фундаментальную правовую проработку. А.И. Лукьянов детально исследовал эволюцию законодательства о советах. Л.А. Григорян обосновал двойственную природу советов как органов государственной власти и народного

самоуправления. Вопросы взаимодействия советов с общественными организациями и развития общественных начал в их работе изучали Ю.М. Козлов, А.И. Ким, М.П. Банных, А.К. Конев и др.

Непосредственные формы народовластия стали предметом специальных изысканий. Комплексный анализ прямого народовластия в СССР, его форм и правовых гарантий осуществил В.Т. Кабышев. Институт референдума в условиях общенародного государства исследовали В.Ф. Коток, Р.А. Сафаров и В.О. Лучин, рассмотрев его теоретические основы и процедурные аспекты.

Правовую природу, организацию и практику таких форм участия населения как собрания (сходы) граждан по месту жительства, изучали Ю.Г. Судницын, В.А. Кочев и Б.Дж. Накашидзе. Исследования А.Г. Мурашина были посвящены месту непосредственного народовластия в системе социалистического самоуправления народа. Механизмы обратной связи, такие как работа с обращениями граждан, исследовали М.П. Банных, В.А. Елеонский и др.

Теория социалистического самоуправления народа, а также сочетания государственных и общественных начал в управлении представлена в трудах Л.С. Мамута, Д.А. Керимова, А.П. Бутенко, В.К. Дяченко, Ю.А. Тихомирова, А.И. Ковлера, М.В. Цвика и др. Проблематика участия общественности через добровольные общества и самодеятельные организации получила разработку в исследованиях Ц.А. Ямпольской, А.И. Щиглик и др.

В ряде диссертационных исследований с опорой на эмпирический материал выявлены внутренние противоречия в функционировании институтов народовластия. А.А. Нормантас анализировал проблемы отчуждения граждан от власти, В.А. Почепко и Э.Г. Апатонов – разрыв между участием масс в правотворчестве и реальным влиянием на управленческие решения. П.Ю. Юдин исследовал механизмы и ограничения участия рабочего класса в управлении государством.

Современная историография (с 1990-х годов) характеризуется переосмыслением советского опыта, введением в оборот новых архивных

источников. Теоретико-правовой аспект народовластия всесторонне исследован в трудах Д.Ю. Шапсугова, Б.Н. Топорнина, А.И. Ковлера, М.Н. Марченко, К.Ф. Шеремета, В.Н. Синюкова, В.А. Четвернина и др.

Конституционно-правовой анализ советской модели народовластия проведен в исследованиях С.А. Авакьяна, О.Е. Кутафина, В.В. Комарова, А.С. Автономова, А.В. Иванченко, Ф.М. Рудинского, В.Н. Руденко, В.В. Пылина, Л.А. Нудненко и др. Историко-правовые аспекты эволюции местных советов и генезиса концепции общенародного государства рассмотрены в работах Т.Ф. Яшук, Л.В. Лукьянчиковой, М.Н. Матвеева, К.С. Смирновой, С.С. Згоржельской и др.

Зарубежные советологи в целом сходились во мнении, что народовластие в СССР было идеологической конструкцией и правовой фикцией, призванной легитимировать монополию власти КПСС. Они анализировали формальные институты и их реальное функционирование, неизменно выявляя глубокий разрыв между декларациями и практикой.

Так, Стивен Уайт доказывал имитационный характер выборов в советы и называл их «фасадом партийной власти». О кризисе советской системы народовластия к началу 80-х г. XX века писал Арчи Браун. В трудах Роберта Такера советские организации рассматривались как «приводные ремни» партии и инструменты мобилизации, а не представительства интересов народа. На подчиненность формально-правовых аспектов советского народовластия политической реальности однопартийного государства указывал Джон Н. Хазард. Он показывал, как конституционные нормы о народовластии нейтрализуются нормой о руководящей роли КПСС. Акцент на тотальном контроле КПСС как на главном препятствии для любого реального народовластия делал Л. Шапиро.

Негативная коннотация в оценке институтов советского народовластия была поддержана рядом постсоветских исследователей. Концепция «социалистического народовластия» оценивалась Стивеном Фицпатриком, О.В. Хлевнюком, М.А. Красновым, А. Грациози как элемент государственной

идеологии, предназначенный для внутренней легитимации режима и внешней пропаганды, маскирующий авторитарную сущность системы.

Проведенный историографический анализ позволяет констатировать, что реализация народовластия в СССР во второй половине 1950– первой половине 1980-х г. изучалась преимущественно в рамках полярных подходов. В одних работах, базирующихся на официальной советской доктрине, акцент делался на нормативном закреплении и идеологическом обосновании институтов народовластия. В других – на критике их декларативного характера и подчинённой роли по отношению к монополярной власти КПСС.

В результате в научной литературе отсутствует комплексная реконструкция законодательного механизма советского народовластия в его взаимосвязи с правоприменительной практикой. Недостаточно исследовано как правовые нормы, регулировавшие деятельность советов, институтов непосредственного народовластия и общественного участия, реально функционировали и как обеспечивалось исполнение соответствующих законодательных установлений.

Таким образом, существует объективная потребность в историко-правовом исследовании, которое на основе системного анализа законодательства и практики его применения позволит воссоздать целостную картину юридического механизма реализации народовластия в указанный период. Настоящая диссертация направлена на восполнение этого пробела.

**Объектом диссертационного исследования** стали общественные отношения, возникшие в СССР во второй половине 1950-х – первой половине 1980-х гг. в процессе формирования и функционирования системы государственной власти.

**Предметом диссертационного исследования** выступают теоретико-правовые положения о народовластии, их выражение в законодательстве, система соответствующих институтов и практика их функционирования в СССР во второй половине 1950-х – первой половине 1980-х гг.

**Хронологические рамки исследования** определены пределами второй половины 50-х – первой половины 80-х гг. XX в. Нижняя граница исследования (середина 1950-х годов) обусловлена началом последовательных изменений в правовом регулировании и институциональной организации советского народовластия. Они выразились в пересмотре роли советов как представительных органов, восстановлении и развитии форм их связи с населением, в том числе через отчетность депутатов и институт наказов, а также в расширении нормативной регламентации участия граждан в решении вопросов местного значения (собрания, сходы и др.). С этого времени народовластие становится предметом системного теоретико-правового осмысления в рамках концепции общенародного государства и получает детальное нормативное оформление, что делает данный рубеж методологически значимым для исследования.

Верхняя граница исследования (середина 1980-х гг.) связана с началом преобразований советской государственной и правовой системы в условиях провозглашения курса на «перестройку». В этот период пересматриваются теоретические положения концепции общенародного государства, изменяется статус советов народных депутатов, корректируется распределение компетенций между органами власти и формируются новые механизмы их взаимодействия. Принятие нормативных актов, направленных на реформирование политической системы, фиксирует переход к иному этапу развития народовластия, что позволяет завершить исследуемый период серединой 1980-х гг.

Таким образом, выбранные хронологические рамки (вторая половина 1950-х – первая половина 1980-х годов) охватывают законченный и относительно целостный этап в развитии теории и практики советского народовластия – от его становления в условиях посттоталитарной либерализации до кризиса и смены парадигмы накануне системных преобразований конца 1980-х – 1990-х годов.

**Цель диссертационного исследования** – реконструировать политико-правовую систему советского народовластия во второй половине 1950-х –

первой половине 1980-х гг. для выявления её правовой природы, внутренней логики построения и реальных пределов реализации власти народа в СССР.

Реализация поставленной цели достигается решением следующих **задач**:

- определить основные научные подходы к народовластию в юридической науке и на этой теоретической основе сформулировать его понятие;

- охарактеризовать изменение теоретико-правовых подходов к народовластию в рамках доктрины общенародного государства в советской юридической науке;

- раскрыть механизмы законодательного регулирования советского народовластия во второй половине 50-х – первой половине 70-х годов XX века;

- определить особенности системного построения правовых институтов народовластия, закрепленных в Конституции СССР 1977 года, и их нормативного содержания в законодательстве, принятом на ее основе;

- выявить достоинства и недостатки в деятельности органов советского представительного народовластия во второй половине 50-х – первой половине 80-х г.;

- выделить теоретические основания и особенности институционального строения и практической реализации советского непосредственного народовластия во второй половине 50-х – первой половине 80-х г.

**Научная новизна диссертации** состоит в системной реконструкции и оценке системы советского народовластия на основе единства его теоретических и нормативных основ, правоприменительной практики, что составляет научную новизну работы и определяет её теоретическую и практическую значимость. В рамках решения отдельных задач исследования новизна выражается в следующем:

- установлено, что в России вплоть до конца XIX века диалектическое понимание народа как субъекта духовной жизни и объекта государственного воздействия отразилось на политико-правовом сознании россиян, в законодательстве и в деятельности существовавших в разные века институтов народовластия. Показано, что с конца XIX века естественно-правовой подход к

народу как сознательно соединившимся путем договора индивидам стал господствующим в публичном праве и остается таковым в Российской Федерации. В исследовании выделены недостатки этого подхода. На основе российского исторического материала разграничено подлинное и мнимое народовластие, определены принципы, обеспечивающие консолидирующую роль народовластия. Раскрыты различия между народовластием, самоуправлением и демократией, дано определение народовластия;

- выявлено изменение теоретико-правовой конструкции народовластия в советской юридической науке в рамках доктрины общенародного государства, заключавшееся в переходе от модели диктатуры пролетариата к концепции общенародного государства, в теоретическом отождествлении народовластия и государственной власти и в оформлении системы форм народовластия как элементов единой государственной организации;

- раскрыт концептуальный дуализм механизма законодательного регулирования советского народовластия во второй половине 1950-х – первой половине 1970-х годов. Параллельное развитие гарантированных социально-экономических прав и декларативно-ограниченных политических свобод в законодательстве данного периода рассматривается в качестве согласованной правовой стратегии, где детализация социально-экономических прав и ограничение политических свобод выступали взаимодополняющими элементами системы, направленной на интеграцию населения в управление в социально-бытовой сфере;

- проведено системно-структурное исследование правовых институтов народовластия, закреплённых в Конституции СССР 1977 г., и их нормативного оформления в законодательстве, принятом в её развитие, что позволило установить логику построения конституционной конструкции народовластия, определить её институциональное ядро и процедурно-гарантийные элементы, а также выявить характер нормативной корреляции между конституционными принципами и положениями отраслевых законов;

- показано, что в системе органов советского представительного народовластия второй половины 1950-х – первой половины 1980-х гг. сочетались: а) действенные организационно-правовые инструменты участия и обратной связи (прежде всего институт обращений граждан, работа постоянных комиссий и внештатных структур при исполкомах), обеспечивавшие решение значительной части локальных социально-бытовых вопросов и б) устойчивые ограничения представительной функции советов народных депутатов (доминирование исполкомов и партийно-административной вертикали, иерархичность демократического централизма, формализация отчётности, наказов и отзыва), в результате чего механизмы контроля «снизу» сохраняли преимущественно декларативный и дисциплинарный характер;

- сформулированы и систематизированы признаки непосредственного народовластия и на этой основе обосновано разграничение форм прямого волеизъявления граждан (референдум, сход, собрание) и институционализированных форм общественного участия, организационно включённых в систему советских органов (народный контроль, органы общественной самодеятельности).

**Методологическая основа диссертационного исследования** представлена совокупностью познавательных средств юридической науки, важнейшее место среди которых занимают методы теории и истории права и государства. Исследование проблем реализации народовластия в СССР во второй половине 1950-х – первой половине 1980-х г. потребовало комплексного подхода, сочетающего принципы историко-правовой науки, анализ источников, нормативных актов и практики их реализации.

Данное исследование опирается на закономерности познания советского социалистического народовластия как основного объекта исследования, сформулированные в виде правил, принципов познания, средств их формулирования. В работе применен диалектический подход к исследованию советского социалистического народовластия, предполагающий объективность,

историзм и системность, охват всех его сторон и связей, рассмотрение народовластия в становлении, развитии, самодвижении.

Аксиологический подход к народовластию в исследовании способствует пониманию самостоятельной ценности народовластия. Значимость ценностного подхода состоит в отделении народовластия от понятий государство, демократия, самоуправление, а также действующих структур государственной власти.

Принцип историзма применен в ходе исследования эволюции институтов народовластия и изменений в законодательстве (например, Конституция СССР 1977 г.) и их связи с идеологическими установками КПСС. Историко-правовой метод использован для выявления изменений в содержании и правовом значении институтов народовластия в исследуемый период. Это позволило раскрыть народовластие как комплексное сложное понятие, имеющее различные проявления в отдельные периоды развития общества.

На принцип объективности опирались для отграничения понятия народовластия от самоуправления и демократии, а также при сопоставлении официальных документов с архивными материалами (протоколы заседаний советов, жалобы граждан) для критического отношения к идеологизированным источникам. Изучение взаимодействия институтов народовластия и их роли в поддержании легитимности власти базировалось на принципе системности.

Историко-генетический метод был применен для изучения генезиса и развития институтов народовластия, а также для классификации форм социалистической демократии. Формально-юридический метод использован для установления объёма закреплённых полномочий, юридической силы решений и характера компетенций органов; сравнительно-правовой — для сопоставления законодательного регулирования на союзном, республиканском и местном уровнях; структурно-функциональный — для определения места и роли институтов советского народовластия в системе публичной власти СССР.

В работе применен статистический метод, позволивший установить, что концепция общенародного государства отражала объективные социально-

экономические изменения: динамику роста общественных организаций, увеличение доли населения, вовлеченного в местное самоуправление, а также положительную корреляцию между децентрализацией управления и повышением уровня жизни (рост обеспеченности жильем, доступности образования и здравоохранения и др.).

**Теоретическая основа диссертационного исследования.** Теоретическую основу диссертационного исследования образуют две взаимосвязанные традиции политико-правовой мысли. Общетеоретическое осмысление проблем народного суверенитета и организации государственной власти опирается на классические философско-правовые учения (Платон, Аристотель, Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, И. Кант, Г. Гегель и др.). В то же время концептуальные основания советской модели народовластия сформированы в рамках марксистско-ленинской доктрины, определившей её идеологическую направленность и нормативное понимание природы власти (К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ленин).

Исследование опирается на советскую государственно-правовую доктрину 1950–1980-х гг., включающую теорию общенародного государства (Г.Н. Манов, В.М. Чхиквадзе и др.), учение о полновластии Советов (А.И. Лукьянов, Л.А. Григорян и др.) и теории социалистического самоуправления и непосредственной демократии (Л.С. Мамут, В.Т. Кабышев и др.).

Для понимания национального контекста народовластия привлекалась дореволюционная российская правовая мысль (М.М. Сперанский, Б.Н. Чичерин, Н.Н. Алексеев, А.Д. Градовский и др.), анализировавшая проблемы народного представительства. Современные отечественные исследования (С.А. Авакьян, В.В. Комарова, К.С. Смирнова, Д.Ю. Шапсугов, Ф.М. Рудинский, В.Н. Руденко, А.И. Ковлер, Т.Ф. Ящук, Т.В. Шатковская и др.) формируют критико-аналитическую перспективу изучения советского опыта, опирающуюся на обновлённые методологические подходы, сравнительно-правовой анализ и введение в научный оборот новых архивных материалов.

**Источниковая (информационная) база диссертации** представлена неопубликованными архивными документами, извлеченными из фондов Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ). В их числе материалы фонда 7523 (Верховный Совет СССР), в частности, дела, содержащие документацию по законодательной работе и практике реализации полномочий местных советов. В научный оборот впервые вводятся документы, детализирующие правовую коллизию вокруг депутатской неприкосновенности (дело 1101), которая выявила противоречие между принципом верховенства закона и партийно-корпоративной солидарностью.

Систематизированы и проанализированы документы, раскрывающие практику непосредственного народовластия: статистика и тематика обращений граждан (дела 487, 484, 1219 и др.), демонстрирующая основные каналы и проблемы коммуникации общества с государством; отчеты о работе постоянных комиссий, внештатных отделов и органов общественной самодеятельности (дела 733, 170 и др.), иллюстрирующие механизмы сочетания государственного управления и общественной инициативы.

Материалы отчетов депутатов, наказов избирателей и заседаний постоянных комиссий, проанализированные на основе документов из Центрального государственного архива Санкт-Петербурга (ЦГА СПб Ф.7179), позволили документально подтвердить формализацию этих институтов и их подчиненную роль в системе партийно-государственного управления. Введенные в оборот источники составляют информационную основу для анализа советской модели народовластия как сложной системы, сочетавшей широкое формальное участие с административно-политическим контролем.

Помимо архивных материалов, в работе широко использован комплекс опубликованных источников. Это законодательные акты СССР и РСФСР, материалы центральной и местной периодической печати, официальные статистические сборники, а также эмпирические данные, извлеченные из научных трудов советских юристов. Данные источники позволили

проанализировать официальную доктрину, публичную дискуссию и количественные параметры функционирования институтов народовластия.

**Обоснованность и достоверность результатов исследования** подтверждается тем, что во-первых, выводы базируются на репрезентативной источниковой базе, включающей неопубликованные архивные документы, законодательные акты, материалы периодической печати и опубликованные статистические данные, что позволяет провести комплексный анализ народовластия. Во-вторых, применен корректный методологический инструментарий, сочетающий историко-генетический, формально-юридический, сравнительный и др. методы. В-третьих, исследование опирается на широкий круг научных трудов как советских, так и современных исследователей, обеспечивая необходимую теоретическую глубину и верификацию выводов. Соблюдение принципов научной объективности и перекрестная проверка данных из разных типов источников обеспечивает достоверность полученных результатов.

**На защиту выносятся следующие положения диссертационного исследования, обладающие элементами новизны:**

1. Обобщение разнообразных научных определений народовластия не только показывает богатую палитру его внешних выражений, но и помогает определить его устойчивые характеристики. Народовластие – это система властвования, отличающаяся признанием народа источником власти. Власть народа в системе народовластия обладает суверенитетом. В связи со множественностью трактовок суверенитета народной власти, отметим, что в данном исследовании он не отождествляется с государственным суверенитетом. Народовластие гарантируется системой обязательных правовых механизмов законодательно закрепленных процедур, обеспечивающих равный доступ к участию в формировании и осуществлении публичной власти; прозрачность процедур волеизъявления, юридическую ответственность за искажение результатов выборов, референдумов и иных форм народного волеизъявления.

На этой теоретической основе разработано следующее определение народовластия – это система властных отношений, основанная на принципе народного суверенитета и реализуемая посредством совокупности законодательно закреплённых и гарантированных институтов непосредственного и представительного участия граждан и их организаций в осуществлении государственной власти и общественного самоуправления, обеспечивающих субъектам народовластия равный доступ, прозрачность процедур, обязательность принятых решений и контроль за их исполнением (п. 8, 67).

2. Становление доктрины общенародного государства в советской юридической науке 1960–1980-х гг. сопровождалось существенной трансформацией теоретико-правового понимания народовластия. Во-первых, изменена конструкция субъекта народовластия. Вместо классовой модели диктатуры пролетариата в научный оборот введено понятие «советский народ» как социально-политическое целое, что формально придало народовластию общенациональный характер.

Во-вторых, народовластие стало осмысливаться как институционально организованная система осуществления публичной власти, в которой советы признавались основной формой выражения народной воли, а участие общественных организаций, трудовых коллективов и иных форм организованной общественной активности рассматривалось как вспомогательные механизмы вовлечения населения в управление, функционирующие в рамках и под контролем системы советов.

В-третьих, обоснование народовластия сместилось от революционно-классовой легитимации к его объяснению посредством норм социалистической законности и концепции самоуправления народа, что отражает перенос акцента с идеологического оправдания власти на её формально-правовое конструирование.

Выявлено внутреннее противоречие данной конструкции. Расширение правовых форм участия населения сочеталось с сохранением идеологической

заданности и партийной предопределённости политических решений, что ограничивало автономию институтов народовластия и сдерживало их развитие как механизмов согласования общественных интересов (п.8, 67).

3. Механизм законодательного регулирования советского народовластия во второй половине 1950-х – первой половине 1970-х гг. строился на разграничении прав граждан по способу и степени их юридического обеспечения. Социально-экономические права закреплялись в отраслевых кодексах и специальных законах, конкретизировались через установление компетенции органов государственной власти и управления, определение порядка предоставления соответствующих благ (трудоустройство, социальное обеспечение, жилищные гарантии) и процедур их реализации. Тем самым формировалась нормативно оформленная система реализации этих прав.

Политические и личные права закреплялись преимущественно в общих конституционных нормах; порядок их осуществления детализировался подзаконным регулированием и административной практикой, что объективно ограничивало самостоятельность граждан в инициировании, формировании и выражении политической воли. Такое построение законодательства отражало внутренний дуализм советской модели народовластия: правовая детализация социальной сферы сочеталась с сохранением централизованного порядка осуществления публичной власти (п. 45).

4. Конституция СССР 1977 г. закрепила народовластие как системообразующий принцип организации общенародного государства и впервые придала ему форму целостной нормативной конструкции, включающей взаимосвязанные представительные и непосредственные институты участия населения в публичной власти. Особенностью данной модели стало иерархически выстроенное единство системы советов как политической основы государства и предусмотренных законом форм прямого волеизъявления граждан, институционально развёрнутых в последующем законодательстве (о статусе депутатов, трудовых коллективах, сельских сходах и др.). Вместе с тем выявлено, что системность нормативного построения сочеталась с внутренним

ограничением автономии этих институтов вследствие конституционно закреплённой руководящей роли КПСС, что предопределяло их зависимый характер и формализацию ряда демократических процедур на практике (п.45).

5. В деятельности органов советского представительного народовластия во второй половине 1950-х – первой половине 1980-х гг. выявлено сочетание институциональной разветвлённости и нормативной детализированности с ограничением самостоятельной роли советов в сфере формирования государственной политики. Законодательное оформление единой системы советов народных депутатов — от Верховного Совета СССР до местных советов — обеспечило массовое вовлечение граждан в публичную деятельность, закрепление институтов обращений, наказов избирателей и отчётности депутатов, а также создание организационных условий для решения социально-хозяйственных задач на соответствующих уровнях управления.

Вместе с тем принцип руководящей роли КПСС и иерархическое построение системы органов государственной власти обусловили подчинённый характер деятельности советов по основным вопросам политического развития. При наличии формально закреплённых полномочий в сфере представительства интересов населения советы были ограничены в определении стратегических направлений государственной политики и осуществляли её преимущественно в рамках заданных партийно-государственных установок. Тем самым выявлено внутреннее противоречие советской модели представительного народовластия, выразившееся в сочетании широкой нормативной регламентации и развитой организационной структуры с институциональной зависимостью представительных органов от единого центра политического руководства (п.45).

6. Во второй половине 1950-х – первой половине 1980-х гг. в советской юридической науке была разработана теоретическая конструкция непосредственного народовластия, определявшая его как осуществление власти через прямое волеизъявление граждан без представительного посредничества и с юридически обязательным характером принимаемых решений в пределах установленной компетенции.

Установлено, что эта конструкция была закреплена в законодательных нормах, регулирующих сходы и собрания граждан, всенародные обсуждения, а также иные формы прямого участия. Однако механизм их реализации был встроен в иерархическую систему государственного управления. Право принятия решений на локальном уровне сочеталось с зависимостью их исполнения от административного и материального обеспечения со стороны вышестоящих органов.

Тем самым советское непосредственное народовластие представляло собой нормативно оформленный институт участия населения в публичной власти, обладавший формально определённой компетенцией, но функционировавший в условиях институциональной подчинённости централизованной системе управления, что обуславливало несоответствие между объёмом закреплённых полномочий и фактическими пределами их осуществления (п.45,67).

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** состоит в конкретизации научного понимания народовластия как системы властеотношений, в которой народ признаётся носителем суверенной власти, а её осуществление опосредуется юридически установленными способами участия граждан в формировании, деятельности и подотчётности органов публичной власти. Это позволило разграничить народовластие и иные формы вовлечения населения в управление, не предполагающие реализации публично-властных полномочий и не обеспеченные юридическими механизмами, способными влиять на содержание и принятие решений органов публичной власти.

Исследование преодолевает односторонность существующих интерпретаций советского народовластия путём последовательного соотнесения нормативного регулирования, доктринальных построений и правоприменительной практики, что позволяет рассматривать механизмы осуществления публичной власти как целостную систему и уточняет

методологию историко-правового анализа советских политико-правовых институтов.

В исследовании предложен подход к анализу народовластия, предполагающий его рассмотрение в единстве теоретической конструкции, нормативного закрепления и практической реализации. Такой подход позволяет выявлять несоответствие между объёмом юридически закреплённых полномочий и фактическими пределами их осуществления и тем самым уточняет методологию историко-правового анализа публично-властных институтов.

На основе критического анализа исторических и современных подходов сформулировано авторское определение народовластия, позволяющее отграничить подлинные формы народовластия от мнимых и декларативных. Разработанная система критериев для идентификации институтов непосредственной демократии может служить инструментом для сравнительно-правовых исследований.

Систематизация и анализ архивных данных (статистики обращений граждан, протоколов заседаний, отчетов исполкомов) создают основу для дальнейших исследований советской государственности, истории права и повседневных практик взаимодействия власти и общества.

**Практическая значимость диссертации** состоит в возможности использования её выводов при разработке и корректировке федеральных и региональных нормативных актов, регулирующих статус и компетенцию представительных органов, порядок их подотчётности населению, а также процедуры участия граждан в осуществлении публичной власти. Проведённый анализ механизмов обращений граждан, наказов избирателей и депутатской отчётности может быть учтён при совершенствовании правового регулирования институтов общественного контроля. Результаты исследования правового статуса трудовых коллективов представляют интерес для обсуждения форм участия работников в управлении организациями.

Материалы и выводы диссертации могут быть использованы при подготовке учебных курсов и спецкурсов по истории государства и права

России, теории государства и права, истории политических и правовых учений, а также в рамках курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Исследование содержит научно обоснованный, взвешенный анализ советского опыта, позволяющий преодолеть крайности как апологетического, так и нигилистического подходов. Это способствует формированию более объективного историко-правового сознания и может быть востребовано в экспертизе современных политико-правовых проектов, связанных с развитием институтов общественного участия в управлении.

**Апробация результатов диссертационного исследования** осуществлялась в ходе регулярных обсуждений диссертационного исследования на кафедре теории и истории права и государства Южно-Российского института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ. Положения диссертации представлялись в виде докладов на шести международных и всероссийских научно-практических конференциях в г. Москва, Ростов-на-Дону, Воронеж, Таганрог, Улан-Удэ.

Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе в ЮРИУ РАНХиГС в ходе преподавания таких дисциплин как «История государства и права России», «Актуальные проблемы теоретико-исторических правовых исследований».

**Основные научные результаты диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:**

**I. Статьи в изданиях, включенных в Перечень изданий, рекомендованных ВАК России для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата (доктора) наук:**

1. Кравчик Д.Э. Институты советского представительного народовластия (1950 – середина 1980-х гг.): противоречие нормативного идеала и политико-правовой реальности // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2025. №4. – С. 179-185.

**II. Статьи в изданиях, рекомендованных Ученым советом Академии**

2. Кравчик Д.Э. Институты непосредственного народовластия в советской политико-правовой системе: нормативное закрепление и практика реализации во

второй половине 1950-х – первой половине 1980-х г. (в соавторстве с Шатковской Т.В.) // Актуальные проблемы российского права. 2026. № 2. (принята к публикации).

3. Кравчик Д.Э. Особенности законодательного регулирования народовластия в СССР (конец 1950-х – первая половина 1970-х годов) // Вестник Поволжского института управления. 2025. №6. – С.83-92.

4. Кравчик Д.Э. Теоретические основы современного народовластия // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. №4. – С.74-80.

### **III. Публикации в иных научных журналах и изданиях:**

5. Кравчик Д.Э. Формирование теории общенародного государства в советской юридической науке // Духовно-нравственные основания национального единения и согласия в праве. Сборник научных статей по результатам работы IV Всероссийской научно-практической конференции. Ростов-на-Дону. 2025. – С.70-77.

6. Кравчик Д.Э. Основные тенденции развития народовластия в СССР // Государство и право в современном мире. Сборник научных статей Всероссийской научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2025. – С.136-140.

7. Кравчик Д.Э. Советское общенародное государство: политико-правовая или пропагандистская конструкция? // Журнал юридической антропологии и конфликтологии. 2025. №3 (12). – С.93-100.

8. Кравчик Д.Э. Принцип народовластия как ценностное основание организации публичной власти в России: историко-правовой аспект // Сохранение традиционных духовно-нравственных ценностей как основа развития Российской государственности: исторические, правовые и межкультурные аспекты. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию принятия 1-й союзной Конституции 1924 г. и 30-летию Конституции Республики Бурятия. Улан-Удэ, 2024. – С.77-80.

9. Кравчик Д.Э. Идея народа как субъекта публичного права в теориях российских правоведов начала XX в. // Модернизация российского общества и образования: новые экономические ориентиры, стратегии управления, вопросы

правоприменения и подготовки кадров. Материалы XXIV национальной научно конференции (с международным участием). Таганрог, 2023. – С.273-275.

10. Кравчик Д.Э. Этапы становления и развития народовластия в Советском государстве // Духовно-нравственные основания национального единения и согласия в праве. Сборник научных статей по результатам работы III Всероссийской научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2023. – С.69-74.

**Структура диссертации** обусловлена ее объектом, предметом, целью и задачами. Она состоит из введения, трех глав, подразделенных на шесть взаимосвязанных параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## **Глава 1. Теоретико-правовые подходы к пониманию народовластия в отечественной юридической науке**

### **1.1 Основные подходы к определению народовластия в юридической науке**

Идея народовластия, получившая теоретическое оформление в трудах французских просветителей XVIII в., приобрела в XIX-XX в. универсальное политическое значение и стала движущей силой развития большинства современных политических систем. Сегодня в конституционном законодательстве ведущих стран мира народ закреплен в качестве источника учредительной государственной власти. Тем не менее, смысловая многогранность терминов «народ» и «народовластие» воспрепятствовала их единому толкованию, а вопрос их научной состоятельности продолжает обсуждаться в правовой доктрине.

Значимость определения понятия «народ» состоит в том, что с одной стороны, оно даёт целостное выражение того самого «мы», о котором писали российские философы всеединства (В.С. Соловьев, Е.Н. Трубецкой, С.Л. Франк и др.). Как полагал Г. Еллинек без юридического определения народа невозможно обосновать легитимность власти: «государственная власть есть власть, исходящая от народа, но если сам народ не определён, то и власть теряет свою правовую основу»<sup>1</sup>.

С другой стороны, отражает наличие или отсутствие общей заинтересованности населения страны в установлении общественного порядка. К. Шмитт утверждал, что «народ – это не просто население, а политически активная общность: народ существует лишь постольку, поскольку он осознаёт себя как политическое единство»<sup>2</sup>. Без юридического определения это понятие становится инструментом политических манипуляций, что подрывает основы правового государства.

---

<sup>1</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве: Вступительная статья докт. юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. – С.217.

<sup>2</sup> Шмитт К. Понятие политического: [сборник] / Карл Шмитт; пер. с нем. А.Ф. Филиппова. – Санкт-Петербург: МИР, 2014. – С.78.

Россияне относятся к числу традиционных обществ, то есть обществ воспроизводящих коллективизм и другие традиционные ценности. И это касается не только русских, составляющих свыше 85% населения, но и кавказских, сибирских, азиатских и других народов, веками проживающих на территории России. По данным современных учёных Россия коллективная включает большую часть российского населения.

Последствия этого видны в негативном отношении большинства россиян к западноевропейским институтам демократии, конкуренции и модернизации. По данным профессора А.А. Аузана, немногим более 20% россиян считают важным жить в демократической стране и менее 40% позитивно оценивают конкуренцию<sup>1</sup>. Согласно исследованиям НИУ ВШЭ 40% россиян ассоциируют народовластие с «Советами»<sup>2</sup>. Народовластие большинством опрошенных понимается как консультации с властью, а не прямое управление.

Коллективистский культурный код россиян, если не исключает, то существенно затрудняет заимствование западноевропейских политических институтов и актуализирует формирование институтов государственной власти, отражающих национальные особенности. Их игнорирование приводит к негативным последствиям. Так, экономистам удалось раскрыть количественное выражение низкого уровня доверия к государственным и общественным институтам в России (27,8%). Если бы он достиг уровня Швеции (60,1%), то прирост ВВП на душу населения в нашей стране мог составить 69%<sup>3</sup>.

Историко-правовое исследование позволяет проанализировать содержание народовластия как исторически развивающегося понятия в системе властных отношений в России. Как справедливо отметил В.Е. Чиркин, «народовластие – это не только провозглашённый принцип, но и система юридических институтов, обеспечивающих реальное участие граждан в

---

<sup>1</sup> Аузан А.А. Культурные коды экономики: Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. – М.: Издательство АСТ, 2024. – С.73.

<sup>2</sup> <https://www.hse.ru/org/persons/211991413> (дата обращения 2.04.2025).

<sup>3</sup> Аузан А.А. Указ. соч. – С.78,138.

управлении государством»<sup>1</sup>. Историческая перспектива даёт понимание об особенностях зарождения отдельных элементов народовластия в России, многообразии исторических форм его становления и осуществления во взаимодействии с другими институтами.

В контексте исторической преемственности от общинного самоуправления к конституционным нормам, провозглашающим народ источником власти, ведется значительная часть российских исследований о народовластии. К примеру, основоположник теории «русского социализма» А.И. Герцен определял народ как носителя коллективистских ценностей, способного к самоуправлению через крестьянскую общину<sup>2</sup>.

Взаимосвязь понятий народ и народовластие сомнений в науке не вызывает. Однако научный подход к формированию обобщающего понятия «народовластие» предполагает решение ряда проблем. Одной из них по праву считается определение возможности отнесения народа как целого к субъектам права, поиск состава народа, то есть определение субъектности того самого целого, именуемого понятием народ. Кроме того, необходимо установить легитимные основания права народа на власть. Анализ научной литературы позволяет выделить ряд подходов к решению этой проблемы.

Исследование состава народа стало устойчивой традицией со времен Аристотеля. Он рассматривал народ сквозь призму политической организации, этики и социальной структуры. Его взгляды раскрываются в трудах «Политика», «Никомахова этика» и «Метафизика». Аристотель утверждал, что человек по природе стремится к общественной жизни, а народ – это совокупность граждан, объединенных общими целями. Народ формируется через политическое взаимодействие и моральные ценности, которые отличают людей от других живых существ. Однако в число народа он не включал всех жителей государства, а только граждан, участвовавших в управлении<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституционное право зарубежных стран: учебник / В.Е. Чиркин. – 9-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: Инфра-М, 2019. – С.78.

<sup>2</sup> Герцен А.И. Русский народ и социализм. – Берлин: Мысль, 1921. – С.3-25.

<sup>3</sup> Аристотель. Политика, III, 1, 1275b.

Аристотель, понимавший народ как совокупность граждан, считал, что единственным источником власти как производного от божественного превосходства над людьми может быть добродетель. Этим качеством не обладает вся народная масса в силу своего естественного состояния<sup>1</sup>. Народ (в смысле «толпа») опасен, когда превращается в охлос – неорганизованную массу<sup>2</sup>.

Аристотелевский подход к народу как политически активному сообществу граждан, чья цель – достижение общего блага через законы и добродетель стал основой атомарной теории народа. Он получил широко распространение в западноевропейской политико-правовой мысли и остается фундаментом для современных дискуссий о демократии и социальной справедливости.

В Средневековье понятие «народ» трактовалось через призму религиозных догм, античного наследия и феодальных реалий. Основные идеи формировались в рамках теологических учений, где центральное место занимали вопросы соотношения светской и духовной власти, а также природа государства. Так, народ в трактате Августина Блаженного – это часть «града земного», подчиненная власти государства, которое необходимо для поддержания порядка. Однако истинная общность возможна только в лоне Церкви, которая воплощает «град Божий». Августин подчеркивал, что государство должно служить Церкви, а народ – подчиняться божественным законам через призму христианской морали<sup>3</sup>. Фома Аквинский адаптировал идеи Аристотеля к христианству. Он утверждал, что государство возникает естественным образом, а народ – это сообщество, стремящееся к общему благу через законы и добродетель<sup>4</sup>.

К XIV веку начали формироваться идеи народного суверенитета, ставшие предтечей ренессансного гуманизма и Нового времени. В трактате «Защитник

---

<sup>1</sup> Никомахова этика, V, 1, 1129b

<sup>2</sup> Политика, V, 1, 1301a

<sup>3</sup> Августин Аврелий. О граде Божием: перевод с латинского. – Москва: АСТ, 2023. – С.24,28,29,35.

<sup>4</sup> Марсилиус Падуанский. Защитник мира // Антология мировой политической мысли. Т.1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция / [Редкол.: А.А. Миголатьев (отв. ред.) и др.]. – Москва: Мысль, 1997. – С.456-460.

мира» Марсилиий Падуанский выдвинул революционную для Средневековья идею о суверенитете народа. Законодательная власть принадлежит народу или его представителям, а не Церкви или монарху. Он выступал за независимость государства от церкви и расширял права народа. Народ переставал быть просто паствой, а становился источником формирования (посредством выборов) государственных институтов<sup>1</sup>.

Вышеназванные подходы как представляется отражают две основные позиции сложившиеся к началу Нового времени в отношении понятия «народ». В античной традиции, развитой впоследствии в римском праве, народ выступал активным политическим субъектом. В Законах XII таблиц (V в. до н.э.) народ рассматривался как коллективный субъект, принимающий решения (например, в вопросах наследования и судопроизводства). В *Lex Hortensia* (287 г. до н.э.) постановления плебейских собраний (*plebiscita*) получили силу закона для всего народа (*populus*), что подчёркивало его политическую роль.

Политически активным единством, а не пассивной массой выделялся народ римским юристам. Цицерон последовательно определял народ в трех контекстах: «правовое сообщество» (на основе *iuris consensus*), «политический субъект», создающий государство (*res publica res populi*), «источник легитимности власти» (через законы и согласие). Основой народного единства он называл «согласие в праве и общность интересов»<sup>2</sup>. В *Дигестах* Юстиниана со ссылкой на Ульпиана отражена идея о том, что изначально «*populus Romanus*» был носителем суверенитета, но делегировал власть императору.

Секуляризация политико-правового мышления, характерная для классического периода развития юридической науки, привела к появлению новых источников легитимности власти. Такими основаниями первоначально считалась сила, а затем соглашения об ее установлении людей, организованных

---

<sup>1</sup> Антология мировой философии: в 4 т. – Москва: Мысль, 1969-1972. Т.1: Философия древности и средневековья. Ч.2. Т.1 / [редкол.: В.В. Соколов (редактор-составитель и автор вступ. ст.) и др.]. 1969. – С.835-854.

<sup>2</sup> Цицерон Марк Туллий. Диалоги: О государстве. О законах: [Пер. с лат.] / Пер. В.О. Горенштейна, комм. И.Н. Веселовского. – М.: Ладомир, 1994. – С.65.

в народ.

Согласие людей, выраженное в общественном договоре, как источник легитимности власти в XIX-XX вв. из области теоретических идей перешло в реальную политическую жизнь. Участником такого договора должно быть общественное целое, именуемое народом. Конкретные участники этого целого в теории Ж. Руссо выступают гражданами как источники суверенной власти и подданными как лица, подчиненные законам государства.

В исследовании Д.Ю. Шапсугова выделен и такой источник легитимности власти народа как разум<sup>1</sup>. Такой подход, по его мнению, позволил И. Канту, Г. Гегелю уйти от случайно-произвольного понимания легитимности власти. Однако данное основание не привело к единству в понимании народа как источника власти. Так, И. Кант полагал, что только представительное учреждение, а не весь народ является воплощением разума. Вследствие этого именно представительная власть народа, выраженная в республике, может считаться идеальной формой государства.

В трактовке Г. Гегеля не народ, а государство воплощает разумное начало власти. Мнение народа ему виделось произволом поскольку «народ взятый без своего монарха и необходимо и непосредственно связанного именно с ним расчленения целого, есть бесформенная масса, которая уже не есть государство»<sup>2</sup>. Ее движение и действие неразумно, стихийно, дико и ужасно. Народ как истинную органическую тотальность Гегель называл личностью целого, соответствующей лицу монарху.

Второй подход к пониманию народа как источника власти просматривается в христианской религиозной литературе. Его двойственность состоит в том, что во взаимоотношениях с Богом народ выступает носителем воли и стороной «духовного договора», что подразумевало ответственность (соблюдение заповедей) и право на обетование. В Новом Завете христиане

---

<sup>1</sup> Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. – М.: Издательская группа «Юрист», 2003. – С.104,105.

<sup>2</sup> Гегель Г.В.Ф. Философия права. Пер. с нем.: Ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц. – М.: Мысль, 1990. – С.320.

представлены «новым субъектом права» в духовном смысле. Народ Божий наследует ветхозаветную концепцию, участвует в богослужении, получает право наследований обетований и др.<sup>1</sup>. Однако в светских делах и во взаимоотношениях с земными институтами народ оказывается объектом государственной власти.

Такое диалектическое понимание народа перешло в русскую христианскую традиции в течение многих веков, влиявшую на политико-правовое сознание россиян. В одном из первых оригинальных русских богословских текстов «Слово о Законе и Благодати» митрополит Илларион писал о русском народе как о новом Израиле, призванном хранить истинную веру<sup>2</sup>. Кирилл Туровский видит народ как литургически единую общину, а Феодосий Печерский назвал его монашеско-мирским братством, живущим в смирении и послушании<sup>3</sup>.

В трудах А.С. Хомякова «народ – не пассивная масса, а соборное целое, обладающее «внутренней истиной». В народе он видел духовную общность, объединённую православной верой и соборностью (свободным единством в любви к Богу). Однако в светских делах народ делегирует власть царю. Тем самым народ-субъект признает себя объектом властвования в государстве<sup>4</sup>.

Для всех славянофилов народ субъект только в духовном измерении. Политическая субъектность ими отрицается. К примеру И.В. Киреевский считал, что народ (в идеале) – «субъект духовной жизни», способный к «соборному единству» без внешнего принуждения. Однако эта субъектность возможна «только в Церкви», а не в государственно-правовой сфере<sup>5</sup>. Он отрицал западные идеи народного суверенитета, считая, что «власть должна быть патерналистской». В политико-правовой сфере народ-объект, подчинённый

---

<sup>1</sup> Библия. Синодальный перевод. – М.: РБО, 2020. – 1 Петра 2:9–10. – С.1250.

<sup>2</sup> Слово о Законе и Благодати // Библиотека литературы Древней Руси. Т.1. СПб., 1997. – С.36.

<sup>3</sup> Поучение Феодосия Печерского // Библиотека литературы Древней Руси. Т.1. СПб., 1997. – С.380.

<sup>4</sup> Хомяков А.С. Церковь одна. – Москва, 2001. – С.102.

<sup>5</sup> Киреевский И.В. Полное собрание сочинений в 2 томах. Т.1. – М.: Путь, 1911. – С.224,258.

«отеческой» власти царя и традиции<sup>1</sup>.

К славянофилам в этом вопросе примыкали В.С. Соловьев и Ф.М. Достоевский. Русский народ писал В.С. Соловьев, призван к миссии, но не к власти<sup>2</sup>. В «Дневнике писателя» и речи о Пушкине 1880 г. Ф.М. Достоевский развивал идею о русском народе как носителе всечеловечности и православной истины<sup>3</sup>. Даже Н.А. Бердяев, критиковавший «миссианские иллюзии» русских религиозных философов, признавал особую духовную миссию русского народа как субъекта духовного служения<sup>4</sup>.

Двойственное положение народа: с одной стороны, он провозглашался источником власти (субъектом), с другой – фактически оставался объектом управления со стороны государства нашла отражение в деятельности существовавших в разные исторические периоды институтов, считающихся «органами народовластия», но фактически служивших инструментами централизации и контроля. Приведем примеры сказанному.

В синодальный период (1721-1917 гг.) в Российской империи народ (миряне) был практически исключён из церковного управления. Это было следствием государственной политики и особенностей церковного устройства. Духовный регламент (1721 г.) закреплял, что Синод – это «коллегиум», подотчётный императору и находящийся в прямой зависимости от него<sup>5</sup>. Епископов назначал император, а не церковный собор или народ. Приходских священников утверждали архиереи, часто без учёта мнения прихожан.

За 200 лет синодального периода (до 1917 г.) не было ни одного Поместного Собора с участием мирян. Последний собор с элементами выборности (Стоглавый, 1551 г.) прошёл до синодальной реформы. В синодальных указах 1770-х гг. миряне названы «тёмной массой, требующей

---

<sup>1</sup> Лазарев В.В. Славянофилы и теория народного права. – М.: Наука, 1980. – С.89-93.

<sup>2</sup> Соловьев В.С. Русская идея. – М.: Путь, 1911. – С.20.

<sup>3</sup> Достоевский Ф.М. Дневник писателя. 1881. Полн. собр. соч. Т.27. Л., 1984. – С.36.

<sup>4</sup> Бердяев Н.А. Судьба России. – М., 1918. – С.67.

<sup>5</sup> Полное собрание законов Российской империи. Том VI, №3718.

надзора»<sup>1</sup>. До 1864 года церковные старосты, выбираемые из мирян, не имели реальной власти. Только Земская реформа 1864 г. дала приходам некоторую автономию, но под строгим контролем государства. Миряне получили ограниченные права в хозяйственных делах приходов. В преддверии Поместного Собора 1917-1918 гг. начались дискуссии о возвращении выборности духовенства, но Синод их блокировал. Из журналов Синода 1905-1907 гг. видно как отвергались предложения о выборности епископов<sup>2</sup>.

До проведения Великих буржуазных реформ второй половины XIX века народ воспринимался как объект властвования не только в церковных, но и в государственных отношениях. До отмены крепостного состояния государство рассматривало народ прежде всего как объект управления, а не как субъекта политической жизни. Самодержавная модель власти предполагала, что монарх, а через него и бюрократия обладает абсолютной властью над подданными. Народ не участвовал в управлении, а лишь подчинялся.

Полное политическое бесправие народа закреплялось в законодательстве. Указом Петра I 1718 г.<sup>3</sup> вводилась подушную подать, превращавшая крестьян в объект фискального учёта. Крестьяне стали «ревизскими душами» – единицами налогообложения. Екатерина II в 1767 г. запретила крестьянам подавать иски против дворян: «если кто подаст челобитную на помещика, то бить кнутом и сослать в Нерчинск»<sup>4</sup>. Этот указ был отменен только в 1861 г.

Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. криминализировало неповиновение населения власти и помещикам. В ст.274 за неприличные слова о власти предусматривалась каторга или поселение». По ст.444 крестьяне за жалобу на помещика могли быть наказаны розгами<sup>5</sup>. Сводом

---

<sup>1</sup> Титлинов Б.В. Гавриил Петров, митрополит Новгородский и Санкт-Петербургский: Его жизнь и деятельность, в связи с церк. делами того времени. – Петроград: тип. М. Меркушева, 1916. – С.340-345.

<sup>2</sup> Фирсов С.Л. Русская Церковь накануне перемен (Конец 1890-х – 1918 гг.). – Москва: Культур. центр «Духов. б-ка», 2002. – С.67-71.

<sup>3</sup> Полное собрание законов Российской империи. Т.V. № 3209.

<sup>4</sup> Полное собрание законов Российской империи. Т.XVIII. № 12949.

<sup>5</sup> Полное собрание законов Российской империи. Т.XX. № 19283.

законов 1832 г. (Т.ХІV. «Устав о предупреждении преступлений») приходскому духовенству предписывалось «наблюдать за нравами и благочинием прихожан» (ст.17) и доносить властям о «злоумышленниках» (ст.22).

Многочисленные сословные барьеры лишали простолюдинов свободы передвижения. По Уставу о паспортах 1832 г. крестьяне не могли уйти из деревни без разрешения помещика. Фабричные рабочие в этом вопросе приравнивались к крепостным. Рабочий самовольно оставивший фабрику подлежал возврату силой<sup>1</sup>. И в послереформенный период ограничения сохранялись. Достаточно вспомнить о циркуляре о «кухаркиных детях» 1887 г., продолжавшем традиции Устава о гимназиях 1828 г. Оба закона создавали барьеры для доступа низших сословий к образованию: «гимназии освободить от детей кучеров, лакеев, прачек и мелких лавочников»<sup>2</sup>.

Буржуазная модернизация российского общества в ходе Великих реформ Александра II привела к тому, что в конце XIX – нач. XX вв. дискуссия о месте народа в организации власти была переориентирована в духе идей западноевропейских просветителей о государстве как общественном договоре<sup>3</sup>.

В отношении понимания роли народа данная идея получила оформление в политико-правовом учении Г. Еллинека. Он писал, что народ является неотъемлемым элементом государства. В этом учении дано определение народа как совокупности граждан, формирующих суверенитет государства, и как совокупности подданных, на которых распространяется действие законов<sup>4</sup>. В государстве, по мнению Г. Еллинека, народ выполняет двоякую роль и субъекта, и объекта властного воздействия. Однако при отсутствии субъективной стороны в отношениях гражданства возможно только говорить о политическом общении людей, но не о государстве.

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Т.Х. № 8154.

<sup>2</sup> Полное собрание законов Российской империи. Т.VII. № 4606

<sup>3</sup> Ковалевский М.М. От прямого народовластия к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Т.3. – М.: тип-я т-ва И.Д. Сытина, 1906. – С.19.

<sup>4</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., Юридический центр – Пресс, 2004. – С.199, 200.

Данному учению о верховенстве народа в государстве была противопоставлена теория германской школы об отсутствии властных полномочий у народа и его месте органа государства. Речь идет об исторической школе права, чьи постулаты во многом сформулированы на основе критики естественно-правовой доктрины. «Народ есть исторически сложившаяся общность, чье право формируется через преемственность поколений. Оно не может быть создано законодателем, но лишь выявлено из традиций», считал К.Ф. Эйхгорн<sup>1</sup>.

В понимании Г.Ф. Пухты, «народ – это органическое целое, чья воля выражается не через отдельных индивидов, а через общее сознание»<sup>2</sup>. Савиньи определяет народ как «историческую общность», чье право развивается органически через «народный дух». Это вызывающее не одно столетие споры понятие Савиньи обозначил как безличное коллективное сознание, формирующее право через обычаи и традиции. Право «вырастает» из народа, как растение из зерна, а не создается законодателем<sup>3</sup>.

Во второй половине XIX в. российские правоведы попытались объединить естественно-правовой и исторический подход к понятию народовластия. Согласно данному подходу, народ (нация) приобретает статус особого субъекта, неограниченного простым соединением индивидов. К примеру в трудах П.И. Новгородцева содержится критика «абстрактного» естественного права и аргументы в пользу укорененности свободы в национальной традиции. Идея народовластия ему видится в сочетании универсальных принципов справедливости (естественное право) и специфики русской общности (историческая школа)<sup>4</sup>. У Б.Н. Чичерина народовластие рассматривается как

---

<sup>1</sup> Эйхгорн К.Ф. История германского государства и права. – М., 1874. – С.12.

<sup>2</sup> Пухта Г.Ф. Энциклопедия права. Ярославль, 1872. – С.33-34.

<sup>3</sup> Савиньи Ф.К. Система современного римского права; пер. с нем. Г. Жигулина; под ред. О. Кутателадзе и В. Зубаря; Центр исслед. права им. Савиньи. Т.1. – Москва: Статут, 2011-2011. – С.130-145.

<sup>4</sup> Новгородцев П.И. Об общественном идеале. – Москва: [б.и.], типо-лит. Т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1917. – С.120-135.

продукт исторического развития, но с обязательным признанием естественных прав личности<sup>1</sup>.

Сходную позицию обнаруживаем в новейшей литературе. В определении Д.Ю. Шапсугова народ представлен как «исторически развивающаяся социально-экономическая, политическая, духовно-нравственная общность, являющаяся источником и субъектом верховной власти»<sup>2</sup>.

В социологической трактовке народ воспринимается как особый политический организм, лишенный личностного начала, но обладающего свойствами субъекта. С позиции Н.М. Коркунова народный суверенитет представляет собой исторически изменчивую, но основанную на естественном стремлении к свободе категорию. Его цитата звучит так: «власть народа – не догма, а процесс, развивающийся через борьбу традиций и разума»<sup>3</sup>.

Анализ большинства современных европейских конституций, в том числе и российской подтверждает тот факт, что именно естественно-правовой подход к народу как сознательно соединившимся путем договора индивидам стал господствующим в публичном праве. Многие российские конституционалисты исходят из этого подхода при определении народа. К примеру, С.А. Авакьян, В.Д. Зорькин, Е.И. Козлова. В решениях Конституционного Суда РФ подчеркивается, что народ – это «гражданский корпус», объединенный общим конституционным строем, а не этническая или культурная общность<sup>4</sup>.

Признаем юридическую определенность соотнесения народа с гражданами, тем более, что только они обладают избирательными и иными политическими правами. Вместе с тем полагаем, что данный подход обладает рядом существенных недостатков. Во-первых, идея народного суверенитета не

---

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Философия права. – М.: Типо-лит. Т-ва И.Н. Кушнерев и К<sup>о</sup>, 1900. – С.80-95.

<sup>2</sup> Шапсугов Д.Ю. Указ. соч. – С.53.

<sup>3</sup> Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 2-е изд. – Санкт-Петербург: Тип. и лит. В.А. Тихонова, 1890. – С.310.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 №10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 19.06.2000. № 25, ст.2728.

отражает реального состояния принадлежности народу власти, а только определяет народовластие как вариант должного поведения людей в государстве.

Во-вторых, порядок народовластия осуществляется согласно нормам и процедурам, установленным государством, что не позволяет говорить о реальном верховенстве народной власти. Нормативные установления государства в публичной сфере имеют обязательный предписывающий характер.

В-третьих, естественно-правовой подход игнорирует такие важные образования внутри народа как семья, социальная группа. Элементарное соединение отвлеченных граждан в народ без понимания их социального деления представляется абстрактным и идеалистическим, так как через создаваемые институты и учреждения индивиды объединяются в единое целостное образование.

В-четвертых, под народом неправильно понимать определенную национальность. Большинство современных государств являются многонациональными. Поэтому возникает две опасности: либо народ будет восприниматься только в объеме титульной нации, или предоставлением всем нациям внутри единого народа права на самоопределение создается угроза целостности государства. Отсутствие разграничения между народом и нацией привело к формированию доктрины национального государства, которая не имеет универсального характера, а относится к отдельным государствам в определенные исторические эпохи.

Естественно-правовой подход к понятию народ не разделял Н.Н. Алексеев. Он полагал, что изолированный человек является научной выдумкой. Народ как коллективное целое, а не «случайный агрегат индивидуумов» обладает реальным существованием и создает право<sup>1</sup>. Однако единство народа он видел не в физиологическом ключе, а в наличии «системы стройных связей»,

---

<sup>1</sup> Алексеев Н.Н. Общее учение о праве: курс лекций, прочитанных в Таврическом ун-те в 1918/19 г. – Симферополь: Тип. Е.К. Брешко-Брешковской, 1919. – С.23.

направляющих эту коллективную организацию к определенному результату<sup>1</sup>.

С точки зрения И.А. Ильина народ представляет собой множество лиц, объединенных публично-правовыми отношениями в государство. Правовое положение индивидов в государстве он определял через личное участие в делах государственного союза и одинаковое правовое отношение, обеспечиваемое единой властью. Индивид как отдельный член государственного союза обязан повиноваться правовой власти союза. Поэтому он именуется подданным. Каждый подданный обладает субъективными публичными правами, полномочиями и обязанностями, предоставленными ему и защищаемыми государством<sup>2</sup>.

Представители социологической школы права указывали на приоритет общества и народа в историческом процессе. Как писал Б.А. Кистяковский только там, где существует общество и народ может сформироваться государство. Он отмечал, что поскольку народ является лишь собирательным единством, то государство заслоняет народ и выдвигает на первый план свои интересы. Он указал на наличие организационного таланта у русского народа, выражаемого в его умении создавать различные организации. Однако при этом ученый рассматривал народ в качестве объекта государственного воздействия и смещал исследовательские акценты на взаимодействие личности и государства<sup>3</sup>.

О двойственности смысла понятия «народ» в его юридическом и этнографическом значении писал Б.Н. Чичерин. В юридическом смысле он рассматривал народ как совокупность граждан, образующих государство. В этнографическом смысле народ в учении Б.Н. Чичерина представлен как собрание лиц, связанных общим происхождением и общей духовной жизнью. Качество и количество народа он определял как важный фактор, влияющий на общественный и государственный строй. Народ, прошедший государственный

---

<sup>1</sup> Алексеев Н.Н. Теория государства Теоретическое государствоведение: Государственное устройство. Государственный идеал. – [Б.м.]: Издание евразийцев, 1931. – С.157.

<sup>2</sup> Ильин И.А. Собрание сочинений. Том четвертый. – М., 1994. – С.117-120.

<sup>3</sup> Кистяковский Б.А. Социальные науки и право. – М.: Издание М. и С. Сабашниковых. 1916. – С.481, 632.

строй, по мнению Б.Н. Чичерина, становится духовной личностью, обладающей единством<sup>1</sup>.

Все вышесказанное позволяет прийти к выводу о том, что отечественное правоведение к началу XX века выражало амбивалентную позицию по вопросу о народовластии. Эта диалектика особенно ярко проявилась в полемике между естественно-правовой и социологической школами, которые по-разному трактовали природу народного суверенитета. Представители естественно-правового подхода признавали верховенство народа в государстве и рассматривали народ как совокупность граждан, наделенных публичными субъективными права. По Б.Н. Чичерину, П.И. Новгородцеву, В.М. Гессену власть легитимна только при условии признания естественных прав, но в России народное представительство подменено бюрократической опекой.

Социологическое правопонимание отводило народу роль объекта социальных процессов и признавало его количественные и качественные характеристики в качестве фактора, влияющего на государственный строй. В теоретических построениях отечественных правоведов народ признается важным элементом государства, но отсутствует четкое понимание его юридической роли в государственных делах.

Вопрос о формах реального участия народа в управлении Российским государством до начала XX века также остается дискуссионным. С одной стороны, в историографии встречаются утверждения о наличии традиций самоуправления (например, крестьянская община, земства). С другой – российское законодательство и высказывания правоведов демонстрируют диалектический подход, при котором формальное признание отдельных институтов народного представительства сочеталось с жестким ограничением реального народовластия.

Этот парадокс объясняется тем, что зачастую исследователи смешивают понятия самоуправления и народовластие. Однако самоуправление не

---

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Т. I-III. – М.: Типография товарищества Кушнерева. 1894. – С.355,549.

тождественно народовластию: первое (в элементарных формах) могло существовать в рамках авторитарной системы как инструмент административного управления, а не политического участия. В.О. Ключевский писал, что «городская реформа создала видимость европейского самоуправления, но оставила его в рамках полицейского государства»<sup>1</sup>.

Народовластие следует отличать от демократии и самоуправления. Синонимизация данных понятий нарушает принцип научной объективности. Такой подход не позволяет выявить сущность каждого из рассматриваемых понятий. Кроме того, народовластие наделяется чертами ему не свойственными, что препятствует разработке механизма народовластия.

К примеру, в диссертации Л.В. Лукьянчиковой сделан вывод о тождественности «народовластия» и «демократии» на основании анализа толкования этих терминов в словарях. На этой основе сделан вывод о том, что «непосредственное народовластие» есть «одна из самых древних форм государственной организации». В данной трактовке народовластие предстает как разновидность государственной власти<sup>2</sup>.

Полагаем, что в отличие от демократии, которая веками в политико-правовой мысли определяется как форма государства, народовластие предполагает народное самоуправление. Вместе с тем народовластие не исчерпывает собой принцип самоуправления, имеющий различные исторические формы.

Народовластие – это фундаментальный принцип, утверждающий, что единственным источником власти является народ. Жан-Жак Руссо подчёркивал: «Суверенитет неотчуждаем и принадлежит только народу как коллективному целому». В качестве конституционного юридического принципа народовластие рассматривается в трудах С.А. Авакьяна<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ключевский В.О. Курс русской истории», лекция LXXXVI.

<sup>2</sup> Лукьянчикова Л.В. Непосредственное народовластие в России XVI – XX вв. (Историко-методологическое исследование): дис. ... на соискание ученой степени доктора юрид. наук: 12.00.01. – М.: 2018. – С.59,60.

<sup>3</sup> Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1998. – С.45.

На пути к народовластию, как полагал К. Маркс, власть осуществлялась от имени народа и в интересах народа прежде, чем стать властью самого народа. В различии этих властей и кроется, по мнению Д.Ю. Шапсугова, основание для разграничения демократии, самоуправления и народовластия<sup>1</sup>.

От народовластия демократия отличается тем, что это конкретный механизм реализации власти через конкурентные выборы и разделение властей. Йозеф Шумпетер в работе «Капитализм, социализм и демократия» показал, что современная демократия – это не «власть народа», а система, где элиты конкурируют за голоса избирателей.

Отличия между самоуправлением и демократией связаны и со способами осуществления власти. При самоуправлении происходит непосредственное принятие решения самим субъектом. Демократия основывается на иных управленческих потребностях народа и предполагает различные формы его участия в осуществлении публичности власти.

Историческим примером различия самоуправления и народовластия как представляется служат губные и земские (введенные в 30-х – 50-х гг. XVI в.) учреждения, которые иногда ошибочно трактуются как ранние формы народовластия. Однако анализ их функций, правового статуса и исторического контекста показывает, что они не являлись институтами народного самоуправления, а скорее выполняли административно-полицейские и фискальные задачи в рамках централизованного государства.

Губные учреждения наделялись царем полицейскими функциями, а не полномочиями органа народного представительства. Земские учреждения стали фискальными инструментами, чьи функции сводились к сбору налогов. Ни те, ни другие не избирались свободно, не влияли на государственную политику и подчинялись государственным органам. Губные старосты утверждались Москвой из числа местных дворян или детей боярских, а не избирались населением. По данным Н.Е. Носова, даже когда выбирали «лучших людей»,

---

<sup>1</sup> Шапсугов Д.Ю. Указ. соч. – С.87,88.

кандидатуры согласовывались с властями<sup>1</sup>.

В исследованиях А.А. Зимина<sup>2</sup> и Л.В. Черепнина<sup>3</sup>, доказываемая, что земские органы создавались «для улучшения сбора налогов», а не для народного представительства. Земские старосты действовали под надзором царских воевод.

Законодательство Российской империи допускало элементы самоуправления, но целью было не разделение власти, а упрочение контроля через сословные фильтры, административную опеку. В итоге как писал Н.М. Коркунов народ в России стал не субъектом, а объектом управления<sup>4</sup>.

До начала XX века в России не сложилось традиций народовластия в западноевропейском понимании, а отдельные элементы самоуправления были встроены в вертикаль власти. Именно поэтому российские правоведы второй половины XIX – начала XX века писали о «мнимом народовластии». Они настаивали на разграничении самоуправления и народовластия, необходимости анализа юридической природы представительных учреждений, исследовании фактического, а не формального положения народа в государственном механизме.

К примеру, Б.Н. Чичерин выступил с критикой Земской реформы 1864г. Он полагал, что «земские учреждения суть не более как хозяйственные конторы при губернаторе»<sup>5</sup>. По мнению А.Д. Градовского, земства созданы прежде всего для исправного сбора податей. Это «не органы народной воли, а финансовые агенты казны»<sup>6</sup>. В 1870-1900 гг. 68% глав городских дум назначались

<sup>1</sup> Носов Н.Е. Становление сословно-представительных учреждений России: изыскания о земской реформе Ивана Грозного / Н.Е. Носов; Акад. наук СССР, Ин-т истории СССР, Ленинградское отд-ние. – Ленинград: Наука, Ленинградское отд-ние, 1969. – С.182-184.

<sup>2</sup> Зимин А.А. Реформы Ивана Грозного: Очерки социально-экономической и политической истории России середины XVI в. – Москва: Соцэкгиз, 1960. – С.11,170.

<sup>3</sup> Черепнин Л.В. Земские соборы русского государства в XVI-XVII вв. Земские соборы русского государства в шестнадцатом-XVII вв. – Москва: Наука, 1978. – С. 48.

<sup>4</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право: Пособие к лекциям / Н.М. Коркунов. – 3-е изд., переработ. Т.1. – Санкт-Петербург: тип. М.М. Стасюлевича, 1899. – С.276-278.

<sup>5</sup> Чичерин Б.Н. О народном представительстве / Б. Чичерин. – [2-е изд.]. – Москва: тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1899. – С.432-439.

<sup>6</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права: [т.1-3]. Т.3. – Изд. 2-е, испр. и доп. – СПб.: Тип. Морского м-ва, 1881-1892. – С.23.

правительством. В Москве в 1870 г. из 800 тыс. жителей право голоса имели 7 тыс. человек.

Великие реформы не позволили преодолеть противоречие «между декларируемым “народным представительством” и реальной самодержавной вертикалью» в Российской империи<sup>1</sup>. Решения земских собраний могли быть отменены одним росчерком пера губернатора. В 1890 году 43% земских постановлений были изменены администрацией.

Аналогичный пример можно привести и из области сельского самоуправления. Сельский сход, по мнению В.М. Гессена, это не орган воли, а орудие сбора податей. Как отмечал А.А. Леонтьев, «община была не органом свободы, а орудием фиска»<sup>2</sup>. По закону 1889 г. средний процент отменённых земскими начальниками решений волостных судов по данным за 1891-1894 гг. составил 57%<sup>3</sup>.

Полагаем, что только в 1917 г. в России действовали подлинные институты непосредственного народовластия. 1917 год стал временем массового народного самоуправления в России. После падения монархии власть на местах перешла не только к официальным структурам Временного правительства, но и к стихийно возникшим органам народного представительства. Наиболее известными из них стали разнообразные советы – рабочих, солдатских, крестьянских, батрацких и др. депутатов. Они формировались снизу – на заводах, в воинских частях, деревнях – и первоначально действовали как органы прямой демократии. Депутаты избирались прямым голосованием и могли быть мгновенно отозваны<sup>4</sup>.

Параллельно с ними действовали фабричные комитеты, солдатские

---

<sup>1</sup> Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. – Москва: Росспэн, 1998. – С.54.

<sup>2</sup> Леонтьев А.А. Крестьянское право: Систем. излож. особенностей законодательства о крестьянах / А.А. Леонтьев. – 2-е изд., пересмотр. и доп. изложением новых землеустроительных законов. – Санкт-Петербург: юрид. кн. маг. И.И. Зубкова под фирмой «Законоведение», 1914. – С.35.

<sup>3</sup> Отчёт Министерства юстиции за 1894 год. Санкт-Петербург: Тип. Правительствующего сената, 1895. – С.98-104.

<sup>4</sup> Мандель Д. Петроградские рабочие в революциях 1917 года (февраль 1917 г. – июнь 1918 г.) [пер. с англ. Е.В. Лавриной]. – Москва: Новый хронограф, 2015. – С.4, 25, 382.

советы, крестьянские комитеты и сходы, профсоюзы, комитеты общественной безопасности и другие формы прямой демократии. Все они возникли «снизу», как форма стихийного народовластия, имели выборность, сменяемость, подотчётность, конкурировали между собой, но к осени 1917 года Советы стали доминировать.

В ноябре 1917 г. было восстановлено патриаршество. Впервые за 200 лет церковь получила независимого от государства главу. На Соборе из 564 членов 299 были мирянами (учителя, врачи, крестьяне). Демократизация жизни в приходах подтверждалась тем, что Приходский Устав 1918 г. разрешил выборы священников прихожанами (п.10)<sup>1</sup>. Миряне получили право голоса в епархиальных собраниях. Приход провозглашался общество верующих, управляемым выборным советом из клира и мирян<sup>2</sup>. Впервые после синодальной эпохи народ стал полноправным субъектом церковной жизни.

Анализ исторических форм народовластия в России позволяет сделать вывод о диалектическом взаимодействии прямого, непосредственного, представительного, а также выделить гибридные формы народовластия. Исследуя земские соборы Б.Н. Чичерин обнаружил в них традиции сословного представительства и зачатки естественно-правовых идей<sup>3</sup>.

Примером прямого народовластия в российской истории служат вечевые собрания в Новгороде (XII-XV вв.). Новгородское вече непосредственно участвовало в принятии решений об объявлении войны или мира, утверждении законов, утверждении или изгнании князя, назначении других должностных лиц. Вечевая деятельность соответствует признакам прямого народовластия, выделяемым современными юристами.

С точки зрения С.А. Авакьяна существуют две формы народовластия: прямая осуществляется посредством референдумов и выборов, и

---

<sup>1</sup> Священный Собор Православной Российской Церкви. Собрание определений и постановлений. Выпуск третий. Приложение к «Деяниям» второе. М.: Издание Соборного Совета, 1918. – С.3-41.

<sup>2</sup> Священный Собор Православной Российской Церкви: Деяния / Издания Соборного Совета. Кн.1. – М.: Издание Соборного Совета, 1918. – С.112.

<sup>3</sup> Чичерин Б.Н. Философия права. – С.260.

представительная, реализуемая через органы власти. Обе формы, по мнению С.А. Авакьяна, требуют постоянно диалога между властью и народом, гарантий прав граждан и ответственности власти прямое народовластие предполагает «непосредственное волеизъявление» граждан и решения принимаются без опосредующих звеньев через институты, а не посредством представителей<sup>1</sup>. К примеру, новгородцы могли лично участвовать в принятии решений, для этого не требовалось избрание представителей. Вече представляло собой вариант народного собрания, обладающего собственной инициативой.

Согласимся с Г.В. Мальцевым в том, что прямое народовластие архаичная форма. Она не всегда эффективна из-за сложности согласования интересов больших групп<sup>2</sup>. К XIV в. Новгородское вече приняло олигархический характер. По данным В.Л. Янина, оно контролировалось 30-40 боярскими семьями<sup>3</sup>. Решения часто принимала узкая группа бояр и купцов, а не весь народ<sup>4</sup>. Нестабильность вечевых собраний проявлялась и в том, что нередко они заканчивались кровавыми столкновениями между группировками. В итоге Новгород пал перед централизованной московской властью, которая оказалась эффективнее в условиях внешних угроз.

Аналогичный пример можно привести из советской истории. После революции 1917 года формально власть принадлежала советам рабочих и крестьянских депутатов, которые должны были быть органами прямой демократии. Однако к началу 1918-1920 гг. произошло их быстрое перерождение и реальная власть перешла к партийным структурам, а советы стали структурой местного управления.

Эти и многие другие примеры показывают, что исторически любые попытки внедрить элементы прямого народовластия в России приводили к их трансформации в олигархические или авторитарные системы, оказывались мало

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. Том 1. – М.: Норма, 2014. – С.287, 290.

<sup>2</sup> Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма, 2011. – С.120-135.

<sup>3</sup> Янин В.Л. Новгородские посадники. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1962. – С. 346-349.

<sup>4</sup> Алексеев Ю.Г. Под знаменами Москвы: Борьба за единство Руси: [Царствование Ивана III]. – М.: Мысль, 1992. – С. 45-50.

эффективными или игнорировались элитами. Это, на наш взгляд, подтверждает гипотезу о том, что в крупных, сложноустроенных государствах прямое народовластие не может быть основной формой правления – оно либо вырождается или уступает место более централизованным моделям. К примеру представительной системе, которая как подчеркивает Т.Я. Хабриева, не отменяет народный суверенитет, а трансформирует его в систему сдержек и противовесов<sup>1</sup>.

Для выявления природы советского народовластия важно подчеркнуть, что к началу XX века вместе с западноевропейскими идеями о народовластии в российском научном дискурсе укрепляется позиция о народе как совокупности граждан. Одним из его идеологических выражений считается классовый подход к народу в марксистско-ленинской теории. Как справедливо отметил Л. Фридман «если закон не определяет, кто входит в «народ», избирательные системы могут исключать целые группы, нарушая принцип равноправия»<sup>2</sup>.

Сходную позицию высказывает Д.Ю. Шапсугов. Он полагает, что классовый подход не обладает полнотой, искусственно исключая из народа многочисленные социальные слои. Так, в состав народа в СССР долгое время не включались так называемые эксплуататорские и контрреволюционные слои. В их числе были не только помещики, бывшие служащие царского репрессивного аппарата, но и частные торговцы, монахи и служители религиозных культов. Тем самым игнорировались социальные интересы значительных групп, что влияло на результаты политической борьбы.

Такой подход не позволяет рассматривать народ как целостное понятие. Сложное противоречивое целое разрывается на части и часть объявляет себя целым. Узурпация частью прав целого с неизбежностью приводит к насилию, утрате интереса и потребности в демократии в обществе, разрушению механизмов духовно-нравственного саморазвития отдельных общностей и

---

<sup>1</sup> Парламентское право России: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой; Гос. Дума Федерального Собр. Российской Федерации, Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Изд. Гос. Думы, 2013. – С.123.

<sup>2</sup> Friedman L. The Legal System. – Russell Sage Foundation, 1975. – P.89.

индивидов. По мнению Ю. Хабермаса, «когда «народ» превращается в мифологизированный символ, а не рационально действующий субъект, демократия вырождается в плебисцитный авторитаризм»<sup>1</sup>.

Игнорирование интересов и потребностей частей народа в связи с их малочисленностью не только лишает такие группы возможности развития, но и препятствует осуществлению подлинного народовластия. Последнее, по справедливому замечанию Д.Ю. Шапсугова, достигается только при условии реализации прав человека в диалектическом единстве непосредственной и представительной форм осуществления народовластия<sup>2</sup>.

Разграничение подлинных и мнимых форм народовластия требует анализа не только юридических норм, но и практики их реализации. К признакам подлинного народовластия в науке относят легитимность, достигаемую посредством реального участия граждан в управлении. Легитимность требует свободного волеизъявления, а не формального голосования.

Помимо этого, выделим необходимость институциональных гарантий со стороны государства, к примеру право на отзыв депутатов, независимый судебный контроль. Без свободных средств массовой информации и открытой публичной сферы, позволяющей вести открытые дебаты без цензуры, народовластие, по мнению исследователей, превращается в мнимое. Обратная связь власти и общества и учёт результатов общественных слушаний гарантируют то, что В.Е. Чиркин назвал «принципом ответственности власти»<sup>3</sup>.

Подлинное народовластие невозможно без гарантии прав и свобод человека и гражданина; народного суверенитета, первичность власти народа, ее неотчуждаемость, коллективное принятие решений, равный доступ к выборам и постоянному участию в управлении; демократической политической культуры; конкурентных, всеобщих и равных выборов<sup>4</sup>; наличия реальной оппозиции и

---

<sup>1</sup> Habermas J. *Between Facts and Norms*. – MIT Press, 1996. – P.287.

<sup>2</sup> Шапсугов Д.Ю. Указ. соч. – С.101.

<sup>3</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право. – С.180.

<sup>4</sup> Dahl R.A. *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, 1989. – С.109-112, 164, 165, 221, 233.

конкуренции между разными политическими силами; доступа граждан к информации о деятельности государственных органов, самостоятельного местного самоуправления, разграничения властных полномочий органов государственной власти и системы сдержек и противовесов, предотвращающей узурпацию власти<sup>1</sup>.

В ряде исследований в качестве признака народовластия выделяется верховенство права и наличие правового государства<sup>2</sup>. Однако, по нашему мнению, этот признак характерен только для современных западноевропейских политических систем.

В структуре подлинного народовластия выделим *нормативный* (содержит законодательные гарантии и правовые институты), *институциональный* (включает формальные механизмы и инфраструктуру, к примеру независимые суды, СМИ), *культурно-исторический* (определяет условия функционирования, в частности традиции самоуправления, состояние политико-правового сознания и правовой грамотности граждан) и *практический* уровень. Наличие формальной возможности осуществления публичной власти всем народом как представляется противоречит фактическим различиям как индивидуальных, так и коллективных составляющих народа.

Не только отсутствие официального признания отдельных общностей и индивидов как легитимных участников политической деятельности и условий для ее осуществления, но и слабое стремление, неодинаковые потребности и возможности осуществления народовластия, равно как и объективность отдельных форм политического отчуждения власти обуславливают ограничения равного и непосредственного участия всех составляющих народ субъектов в народовластии.

В частности, в России всплески народовластия отмечались в периоды кризисов, когда государственные институты теряли властный контроль, при

---

<sup>1</sup> Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Проспект, 2017 – С.89-94.

<sup>2</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Т.1. – М.: Норма, 2019. – С.67-71.

наличии властных альтернатив, инструментов реализации власти, принятия решений и общественного контроля за их осуществлением. Этот вывод, подтверждается многочисленными исследованиями, к примеру у Т. Шанина встречаем следующее высказывание: «российская история показывает парадоксальную закономерность – народная политическая активность достигает пиков именно в моменты системных кризисов, когда рушатся привычные механизмы власти»<sup>1</sup>.

Все вышеизложенное позволяет заключить, что существующий разрыв между идеей народовластия как деятельности всех составляющих частей народа по осуществлению своей свободы и практикой ее реализации не означает несостоятельность и вырождение данной системы организации власти как таковой. Консолидирующий потенциал народовластия определяется общественной природой человека, потребностью людей в общении и вызванной ей необходимостью разумной организации управленческой деятельности.

Консолидирующее значение народовластия связано и с теми принципами, на которых оно базируется. К числу таких принципов относится принцип суверенитета народа, доверия народа лицам, осуществляющим властные полномочия в виде формальных институтов и органов, прозрачность и подотчетность власти, общественный контроль, неотчуждаемость власти. Данные принципы тесно связаны с ответственностью субъектов народовластия, формирующих, оформляющих и реализующих интересы всего народа по его поручению.

Важным принципом считаем единство субъектов народовластия, взаимосвязь и взаимозависимость динамически изменяющихся интересов каждого субъекта народовластия как элементов целого. Реализация этого принципа с необходимостью предполагает закрепление возможности для всех субъектов народовластия удовлетворить свои потребности с учетом потребностей других субъектов. Механизм подлинного народовластия включает

---

<sup>1</sup> Шанин Теодор. Революция как момент истины: Россия 1905-1907 гг. – 1917-1922 гг. – М.: Весь мир, 1997. – С.45.

альтернативные способы согласования и обмена многообразными интересами различных составных частей народа.

В исследованиях Д.Ю. Шапсугова народовластие понимается как единый процесс формирования воли народа, выраженный в практическом осуществлении экономической, политической и духовно-нравственной власти народа. Институты, процедуры, формы и режим народовластия отражает уровень политического сознания и культуры народа.

Экономическая власть народа связывается с господствующими в обществе отношениями собственности. Как полагает Д.Ю. Шапсугов, наличие частной собственности не делает народ собственником и соответственно субъектом экономической власти. Соотношение частной и общественной собственности рассматривается материальной основой достоинства и свободы как индивидуальных, так и коллективных субъектов<sup>1</sup>.

В поисках объединяющего народ начала традиционно акцентируют внимание на общности религии, что не лишено смысла особенно при изучении древних и средневековых форм народовластия. Однако отождествление религиозности и духовности ограничивает социальную значимость нерелигиозных духовных ориентиров.

Духовное и нравственное развитие народа определяет содержание политической власти, возможность установления и культуру народовластия. Так, Ф.В. Тарановский определил «идею нравственного долга» как верховный принцип права, к которому должно восходить при разрешении бытовых юридических затруднений<sup>2</sup>.

В числе нравственных принципов организации власти в политико-правовой мысли выделяют свободу, гуманизм, справедливость, солидарность, равенство, любовь к отечеству, добродетель. Помимо нравственных принципов в содержание духовно-нравственной власти народа входят идейные установки,

---

<sup>1</sup> Шапсугов Д.Ю. Указ. соч. – С.118.

<sup>2</sup> Тарановский Ф.В. Интерес и нравственный долг в праве. Варшава, Типография Варшавского учебного округа, 1899. – С.13.

знания и моральные императивы, определяющие содержание и формы властной деятельности народа по управлению обществом и государством.

Сложность в установлении власти на базе нравственных принципов состоит в их нестабильности, то есть зависимости от множества случайных факторов, и противоречивости. К примеру, для обеспечения свободы необходима децентрализация власти. В то время как установление равенства, по мысли А. Токвиля, можно достичь только посредством ее централизации.

Вместе с тем выявление «узловых понятий» народовластия как прием познания его сущности, предложенный Д.Ю. Шапсуговым, позволяет определить как различные исторические формы народовластия, так и отклонения от него<sup>1</sup>. Для характеристики народовластия предложены такие взаимосвязанные понятия как потребность, интерес, воля, право, власть, свобода, ответственность, культура народовластия.

Ученым высказана позиция о недопустимости приоритета интересов в системе народовластия. Реализация приоритетного интереса по мысли Д.Ю. Шапсугова предполагает отказ от удовлетворения иных интересов<sup>2</sup>. Он полагает, что установление приоритета искажает природу интереса как оптимального способа удовлетворения потребности всех составляющих народ субъектов в народовластии.

Полагаем, что наличие приоритетных интересов, за исключением тех случаев, когда их закрепление противоречит нравственным и правовым принципам оправдано. Это связано с высказанной ранее позицией о невозможности обеспечения фактического равенства в системе властных отношений, объективным разделением народа на организующих и организуемых субъектов.

Важно и понимание того, что потребность в сохранении целого (народа) в определенных ситуациях, связанных с периодически возникающими угрозами

---

<sup>1</sup> Шапсугов Д.Ю. Указ. соч. – С.120.

<sup>2</sup> Там же. – С.133.

обществу, может обеспечиваться только способами, противоречащими интересам отдельных социальных субъектов.

Сознательное самоограничение, основанное на общей заинтересованности субъектов в сохранении сложившегося строя, соответствует идее народовластия. Однако исторический опыт и современные события свидетельствуют о существующем противостоянии между эгоистическими устремлениями и произволом отдельных индивидов и их объединений и реальными задачами по сохранению социального мира.

Акцент на стимулировании каждого субъекта народовластия к формированию его интереса к политической деятельности создает «искусственное равенство» неравных по природе и иерархически организованных в социальной системе субъектов.

Такой подход ограничивает свободу и активность заинтересованных участников народовластия, осознающих свой интерес и готовых к его деятельной реализации. Создание необходимых предпосылок для формирования разумной воли субъекта народовластия нельзя связывать только с внешними условиями. Они определяются прежде всего внутренней мотивацией и саморазвитием участников народовластия.

Полагаем, что мирное сожительство людей должно оставаться приоритетным интересом и реализовываться посредством права. Разумный подход к определению приоритетов служит гарантией устойчивого целенаправленного развития общества и государства и средством его избавления от иллюзорных идей и мнимых потребностей.

Согласимся с Т.В. Шатковской в том, что приоритетные интересы могут быть отнесены к группе национальных интересов. Их обеспечение выступает важной функцией современного государства. Национальные интересы как разновидность общих интересов определяют управленческую стратегию государства и особенности ее регулирующего воздействия<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Шатковская Т.В. Обеспечение национальных интересов в праве цифровой эпохи // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2020. №3. – С.42-45.

Механизм формирования приоритетных интересов в системе народовластия обусловлен сложившимися социальными иерархиями, потребностями социальных субъектов, уровнем их политической и правовой культуры и самосознания. Залогом его оптимального развития служит построение системы власти, достигающей единства общенародных интересов не насильственными, а правовыми средствами. Тем самым обеспечивается признание самостоятельности каждого субъекта народовластия и закрепляются законные способы и юридические процедуры их формирования и реализации.

Обобщая все вышесказанное, приходим к следующим выводам. Отсутствие единомыслия в понимании народовластия и готовых форм его осуществления обусловлено разнообразием потребностей общественно-политической жизни отдельных народов. Однако общей тенденцией современности стала взаимосвязь между стабильным и разумным развитием институтов публичной власти и уровнем политического самосознания народа. Трудный процесс его формирования тесно связан с историей народа. Теория и практика народовластия обладает национальной спецификой. Поэтому непременным условием совершенствования народовластия является исследование исторического опыта осуществления различных форм участия населения во властеотношениях для выявления прочных основ современного народовластия.

Обобщение разнообразных научных определений народовластия не только показывает богатую палитру его внешних выражений, но и помогает определить его устойчивые характеристики. Прежде всего народовластие – это система властвования. Она отличается признанием народа источником власти. Власть народа в системе народовластия обладает суверенитетом. В связи со множественностью трактовок суверенитета народной власти, отметим, что в данном исследовании придерживаемся обоснованной Д.Ю. Шапсуговым позиции о том, что его не следует отождествлять с государственным суверенитетом. Учёный выделил такие устойчивые свойства суверенитета народа как «верховенство власти народа и его частей над властями, ими

утверждаемыми, неотчуждаемость и неделимость»<sup>1</sup>. Такой подход к народному суверенитету соответствует и позиции Конституционного Суда РФ о том, что единственным носителем суверенитета в РФ является многонациональный народ<sup>2</sup>.

Народовластие обеспечивается системой обязательных правовых механизмов и законодательно закрепленных процедур, гарантирующих равный доступ граждан, их объединений и кандидатов к участию в демократических процедурах формирования органов власти и принятия решений (выборы, референдумы, публичные слушания, законодательный процесс), прозрачность этих процедур на всех стадиях, а также установленную законом юридическую ответственность физических и юридических лиц, включая должностных лиц и органы власти, за фальсификацию результатов, нарушение избирательных прав и иные действия, подрывающие легитимность волеизъявления.

Исходя из вышесказанного предлагаем следующее определение народовластия – это система властеотношений, основанная на принципе народного суверенитета и реализуемая через совокупность законодательно закреплённых и гарантированных институтов непосредственного и представительного участия граждан в осуществлении государственной власти и общественного самоуправления, обеспечивающих субъектам народовластия равный доступ, прозрачность процедур, принятие обязательных решений и контроль за их исполнением.

Из этого понимания народовластия будем исходить в дальнейшем исследовании реализации народовластия в советском общенародном государстве.

---

<sup>1</sup> Шапсугов Д.Ю. Указ. соч. – С.152.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 №92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 17.07.2000. №29, ст.3117.

## 1.2 Народовластие в концепции общенародного государства в советской юридической науке

Советский период занимает особое место в истории российского народовластия. Первое в мире государство трудящихся провозгласило представительное народовластие одним из основных принципов организации государственной власти. Декретами II Всероссийского съезда Советов и иными актами первых месяцев советской власти в основание Советского государства были заложены принципы полновластия советов<sup>1</sup>, формального равенства граждан<sup>2</sup>, коллективизма, свободного самоопределения наций и народностей, отзыва избирателями не оправдавших доверие избранных народных представителей<sup>3</sup>.

В советский период наблюдалось две основные тенденции в развитии народовластия. Первая тенденция связана с тем, что организация власти была основана на двух дихотомических основаниях. С одной стороны, политической основой государства выступала система советов как органов народного представительства. В Советском государстве народ (трудящиеся) провозглашался источником всей власти.

С другой стороны, круг субъектов, входящих в понятие «народ» определялся руководством правящей коммунистической партией. Поэтому законодательное закрепление власти трудящегося народа не имело буквального значения. Здесь уместно вспомнить следующее высказывание М. Канетти, «демагоги апеллируют к «народу», но подразумевают лишь ту его часть, которая поддерживает их власть»<sup>4</sup>.

Практический опыт реализации принципа народовластия в условиях построения социализма демонстрирует устойчивые тенденции и уникальные

---

<sup>1</sup> Декрет о полноте власти Советов (принят II Всероссийским Съездом Советов 28.10.1917) // СУ РСФСР. 1917. №1. ст.5, 2-е издание.

<sup>2</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // СУ РСФСР. 1917. №3, ст.31

<sup>3</sup> Декрет «О праве отзыва делегатов Советов» (21 ноября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. №3, ст.49.

<sup>4</sup> Canetti E. *Crowds and Power*. – Farrar, Straus and Giroux, 1984. – P.112.

проявления российского народовластия, связанные с особенностями советского строя. За короткий хронологический отрезок советское народовластие от прямой перешло к представительной, а затем и парламентской форме.

Советский опыт показывает, что если закон, сформулированный М.М. Ковалевским, о последовательной смене исторических форм народовластия и работает, то с определенными оговорками. Парламентаризм в России не становится «последним выражением системы самоуправления обществом», как полагал учёный<sup>1</sup>. Парламентаризм для российского народа не был ценностью. Подтверждением тому может служить нейтральное отношение большинства россиян к роспуску Императором Государственной Думы, к разгону большевиками Учредительного собрания в январе 1918 г.

Форма прямого народовластия существовала непродолжительное время до момента формирования представительных органов власти. Так, стихийно созданные в начале 1917 г. местные советы рабочих, солдатских, крестьянских, батрацких и иных депутатов получили представительную форму в виде исполкомов, Петроградского ВЦИКа, Всероссийских съездов. Данные представительные органы осуществляли публичную власть вплоть до формирования советского государственного аппарата.

На II Всероссийском съезде рабочих и солдатских депутатов, открывшемся 25 октября 1917 г., вся полнота власти во вновь образованном Советском государстве была передана советам – представительным органам народовластия. Председатели исполкомов советов непосредственно взаимодействовали с Революционным правительством<sup>2</sup>.

Советы оставались политической основой Советского государства до последних дней его существования, но организация народовластия изменялась. В связи с этим особую актуальность приобретает периодизация советского

---

<sup>1</sup> Ковалевский М.М. От прямого народовластия к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Роль государств и его отражение в истории политических учений. – М.: типография Т-ва И.Д. Сытина, 1906. Т.3. – С.5-8.

<sup>2</sup> Декрет о полноте власти Советов (принят II Всероссийским Съездом Советов 28.10.1917) // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. №1, 28.10.1917.

народовластия. Полагаем, что содержание понятия «народ», определяемое в законах государством, и объем предоставляемых народу властных правомочий в разные периоды существования Советского государства можно признать в качестве критерия периодизации исторического развития советского народовластия.

В первое десятилетие Советской власти (1917-1920-е гг.) классовый подход к определению понятия «народ», сводящий его исключительно к рабочим и беднейшему крестьянству, закреплялся в партийных документах, трудах идеологов большевизма и советской юридической литературе. В работе «Государство и революция» В.И. Ленин прямо исключал буржуазию, помещиков и «кулаков» из понятия «народ», называя их «эксплуаторскими классами», подлежащими уничтожению<sup>1</sup>. Не абстрактный народ, а организация пролетариата по М.А. Рейснеру являлась источником власти в Советском государстве<sup>2</sup>.

Народ в пролетарском государстве не совпадал с народностью в подлинном смысле этого слова. О реализации народовластия в условиях диктатуры пролетариата можно говорить только тогда, когда интересы непролетарских слоев совпадали с интересами рабочих. Такой подход имел и юридические последствия. Классово чуждые элементы лишались политических прав и гражданства даже находясь за границей<sup>3</sup>.

В ходе реализации политики коллективизации и раскулачивания социальная однородность трудящихся обеспечивалась путем пролетаризации крестьян, ликвидации общинного и индивидуального землепользования, закрепления социалистических методов хозяйствования, установления колхозного строя. Оправдывая насильственную коллективизацию И.В. Сталин писал о том, что колхозы – «школа перевоспитания крестьянина-единоличника

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Государство и революция // Полное собрание сочинений. т.33. – С.98.

<sup>2</sup> Рейснер М.А. Государство. Изд. 2-е, доп. и испр. – Москва: Социалист. акад. обществ. наук, 1918 – С.56.

<sup>3</sup> Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 15.12.1921 «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» // СУ РСФСР. 1922. №1, ст.11.

в сознательного рабочего»<sup>1</sup>. По данным ОГПУ за 1932-33 гг. из деревень бежало 1.5 млн человек, из них большинство направлялось на стройки пятилетки, где их оформляли как рабочих по оргнабору<sup>2</sup>.

Количественные изменения, выразившиеся, например, в росте числа рабочего класса, общественных организаций, и качественные изменения в виде ликвидации эксплуататорских классов, переход к всеобщему избирательному праву способствовали постепенному отмиранию репрессивных проявлений диктатуры пролетариата и утверждению институтов народовластия, обеспечивая постепенный переход к общенародному государству.

В юридическом смысле переход от «диктатуры пролетариата» к «общенародному государству» прослеживается в Конституции СССР 1936 г<sup>3</sup>.

По данным советской статистики к 1936 г. в национальном доходе удельный вес социалистического уклада составил 99,1%. В классовой структуре общества произошли следующие изменения: рабочие и служащие составляли 45,7% населения, колхозное крестьянство и кооперированные кустари – 48,8, крестьяне-единоличники и некооперированные кустари – 5,5%<sup>4</sup>.

Вследствие этого в конституции формально расширены политические права граждан и закреплены принципы народовластия. Конституция 1936 г. ввела всеобщее избирательное право (ст.135), ликвидировав избирательные преимущества городского населения. Впервые было разрешено голосовать всем гражданам, включая бывших «лишенцев» (священников, кулаков и др.). В ст.134-140 закреплены прямые и тайные выборы вместо многоступенчатых, а также равное представительство от всех социальных групп (один депутат избирался от равного числа избирателей). Прямые выборы усилили народный контроль за деятельностью органов государственной власти и ответственность последних перед избирателями. Единственным ограничением в области

---

<sup>1</sup> Сталин И.В. Головокружение от успехов // Полное собрание сочинений. Т.12. – С.198.

<sup>2</sup> ГАРФ. Ф.Р-9414. Оп.1. Д.1943. Л.56.

<sup>3</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283, 06.12.1936.

<sup>4</sup> Страна Советов за 50 лет. Сборник статистических материалов. – М., Статистика, 1967. – С.4.

избирательного права оставалось лишение избирательных прав по приговору суда, но и это ограничение было отменено в 1958 г<sup>1</sup>.

Система высших представительных учреждений была усовершенствована. В отличие от Съездов Советов, собиравшихся раз в год и складывавших свои полномочия после завершения заседаний, Верховные Советы работали в сессионном порядке в течение всего срока полномочий, что повысило их авторитет у населения. Законодательные полномочия целиком перешли к высшим представительным органам.

Советы депутатов трудящихся (ст.3) законодательно объявлялись «политической основой СССР». Как писал А.Я. Вышинский, «народовластие в СССР осуществляется через Советы, которые являются наиболее массовыми организациями трудящихся. Это не парламентаризм буржуазного типа, а подлинное участие народа в управлении государством».

Однако институты народовластия зарождались в государстве диктатуры пролетариата, что не могло не сказываться на их реализации. На это указывает другая известная цитата А.Я. Вышинского: «советская демократия – это демократия для трудящихся, но она несовместима с попытками реставрации капитализма, поэтому требует бдительности и решительной борьбы с врагами народа»<sup>2</sup>. Ограничения советской демократии в 30-х годах, по мнению М.П. Шендрика, связаны и с тем, что социализм в СССР строили в условиях враждебного капиталистического окружения<sup>3</sup>.

Исходя из вышесказанного выделим следующие этапы в истории советского народовластия: октябрь 1917 – лето 1918 г. – период непосредственного народовластия революционных масс с широким самоуправлением многочисленных советов и общественных организаций; осень 1918 – 1936 г. – мнимое народовластие, определяемое действием принципа

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 25.12.1958 «Об отмене лишения избирательных прав по суду» // Ведомости ВС СССР. 1958. №1, ст.7.

<sup>2</sup> Вышинский А.Я. Вопросы теории государства и права / акад. А.Я. Вышинский; Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1949 (тип. "Кр. пролетарий"). – С.187.

<sup>3</sup> Шендик М.П. Указ. соч. – С.22,23.

диктатуры пролетариата, укреплением центральной власти, сращиванием партийного и бюрократического аппарата, ликвидацией оппозиционных политических сил и массовыми репрессиями; 1937 – первая половина 50-х годов – период ограниченного представительного народовластия в условиях тоталитарного классового государства, действия принципа диктатуры пролетариата и чрезвычайных условий Великой Отечественной войны; 1956 – 1977 г. – период реализации принципов советского народовластия при переходе от классового к общенародному государству; 1977 – 1990 г. – период построения общенародного государства и развития парламентских политико-правовых форм народовластия.

Представленная периодизация отражает позицию большинства отечественных юристов о том, что общенародное государство не было новым видом государства. Вместе с тем данная периодизация отличается от тех, которые были разработаны советскими юристами. В них выделялись два (государство диктатуры пролетариата и общенародное государство)<sup>1</sup> или три (пролетарское государство, переход от диктатуры пролетариата к общенародному и собственно общенародное государство) этапа.

Недостатком этих периодизаций считаем непризнание самостоятельности этапа построения государства аналогичного Парижской коммуне (первые месяцы советской власти)<sup>2</sup>. Его опыт, по нашему мнению, показывает, что в России применима договорная модель отношений общества и власти и граждане готовы отказаться от участия в управлении в обмен на политическую и социально-экономическую стабильность.

Актуальность этого тезиса подтверждается современными статистическими данными. По опросам World Values Survey в 2017-2022 г. 67,7% россиян поддержали утверждение «наличие сильного лидера, не обременённого

---

<sup>1</sup> См.: Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – С.125-127.

<sup>2</sup> Рабинович А. Революция 1917 года в Петрограде: Большевики приходят к власти; Пер. с англ.: [Бляблин Г.П. и др.]. – М.: Весь мир, 2003. – С.16.

выборами и парламентом - хороший способ управления»<sup>1</sup>. По исследованиям Pew Research Center в 2020 – 70% россиян поддержали тезис «сильный лидер важнее демократических институтов». Для сравнения в Германии этот статистический показатель составлял 26%<sup>2</sup>. Поэтому можно предположить, что прямое народовластие в России возможно лишь как вспомогательный инструмент, но не как основа публичной власти.

Общенародное государство, по мысли советских теоретиков, должно было стать последней формой государства перед коммунизмом. По решаемым задачам и изменениям в структуре общественных отношений М.П. Шендрик выделил следующие этапы развития общенародного государства: постепенная передача функций государства общественным организациям; развитие прямой демократии через референдумы и всенародные обсуждения; превращение государства в систему коммунистического самоуправления<sup>3</sup>. Новая социальная общность, свободная от классового деления, по мнению ученого, сформируется на базе общенародного государства.

Целью разработанных советскими юристами периодизаций было обоснование особого типа исторической преемственности при переходе от одного этапа в развитии социалистического государства к другому на базе социалистических общественных отношений путем развертывания, укрепления и совершенствования основ и принципов присущих социалистическому типу государства с момента его возникновения.

Общенародное государство должно было стать социалистическим государством в собственном смысле, сформировавшимся на основе пролетарской государственности. По словам В.И. Ленина, государство периода диктатуры пролетариата не следовало рассматривать государством в

---

<sup>1</sup> <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp> (дата обращения 26 апреля 2025 г.).

<sup>2</sup> <https://www.pewresearch.org/global/2020/02/27/democracy/> (дата обращения 26 апреля 2025 г.).

<sup>3</sup> Шендрик М.П. Социалистическое общенародное государство. – С.65,102,122.

собственном смысле этого слова. Он называл его «полугосударством», «переходным государством»<sup>1</sup>.

Советское государство диктатуры пролетариата прежде всего выступало как сила для подавления врагов, оказывавших сопротивление советской власти. Диктатура пролетариата, утверждал Шендрик М.П., была необходима на этапе борьбы с эксплуататорскими классами. После построения основ социализма (к 1960-м гг.) классовые антагонизмы исчезли, поэтому государство утратило репрессивные функции и стало выражать интересы всех трудящихся<sup>2</sup>.

Сложно согласиться Н.П. Фарберовым в том, что это данная модель государства была диктатурой только для буржуазии, а для большинства населения оно было демократическим. Рассуждения о том, что подавив сопротивление классовых врагов такое государство останется демократическим, так как исчезнет объект подавления считаем нереалистичным и нелогичным<sup>3</sup>.

По мере решения первоочередных задач государством диктатуры пролетариата обнаруживалось не отмирание, а напротив усиление роли государства. Без государственных институтов, наделенных в том числе и карательными полномочиями, было бы невозможно укрепить социалистическую систему хозяйства, сформировать систему легализованного принуждения и контроля над населением в условиях Гражданской войны и последующего восстановления народного хозяйства страны.

Поэтому многие принципы народовластия и демократические институты Конституции 1936 г. стали воплощаться в жизнь только в период либерализации общественных отношений. Так, принцип обновления состава советов начали соблюдать только в начале 60-х годов. Согласно статистическим данным на выборах в местные советы в 1961 г. по всему СССР порядка 52,5% депутатов

---

<sup>1</sup> Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т.33. – С.18,90.

<sup>2</sup> Шендрик М.П. Социалистическое общенародное государство. – М.: Юридическая литература, 1968. – С.26,30-32.

<sup>3</sup> Фарберов Н.П. Государство и демократия в период строительства коммунизма. – Москва: Знание, 1968. – С.9.

были избраны впервые<sup>1</sup>. Не более чем на три срока подряд планировалось избирать работников общесоюзных, республиканских и местных организаций.

Реализацию получило право избирателей на досрочный отзыв депутатов, не оправдавших доверие; получения регулярных отчетов депутатов. Ярким выражением общественного начала в органах государственной власти стали постоянные комиссии Советов. В них работа велась не штатными служащими, а депутатами, сочетающими государственную деятельность с основной работой. Всего по стране в таких комиссиях участвовало более 3, 5 миллионов человек<sup>2</sup>.

К началу 60-х годов сформировалась социальная основа для перехода к общенародному государству. Большинство советских ученых рассматривали изменения в социальной структуре в качестве важного фактора, влияющего на характер власти даже в пределах одного исторического типа государства. И такие изменения были налицо. Рабочие и служащие составили более 68% населения страны.

О росте культурного и образовательного уровня рабочего класса свидетельствуют данные о числе лиц со средним и высшим образованием на 1000 рабочих. В 1939 г. их было всего 82 человека, в 1967 г. – 500 человек<sup>3</sup>. Помимо двух социалистических классов рабочих и крестьян признавалась интеллигенция как прослойка, формирующаяся на базе двух основных классов трудящихся. Классовое единство базировалось на идейной основе марксизма-ленинизма и поддержке внутренней и внешней политики партии и государства.

Социалистическое общенародное государство стало своеобразным политическим образованием, построенным в СССР. В отличие от государства диктатуры пролетариата, сформированного во многом эмпирическим путем, методом проб и ошибок, общенародное государство стало результатом серьезной теоретической проработки советских философов, социологов,

---

<sup>1</sup> Судницын Ю.Г. Советское общенародное государство. Свердловск, Свердловское книжное издательство. 1962. – С.39.

<sup>2</sup> Там же. – С.40.

<sup>3</sup> Страна Советов за 50 лет. Сборник статистических материалов. – С.277.

историков и юристов<sup>1</sup>. Они научно обосновывали переход СССР от «диктатуры пролетариата» к «государству всего народа» особенностями экономического базиса и совершенствованием социалистических общественных отношений<sup>2</sup>.

Концепция «общенародного государства» в советской юридической науке стала одним из основных направлений научно-исследовательской деятельности в 1960-х годах после принятия Программы КПСС 1961 года на XXII съезде КПСС. XXII съезд провозгласил, что СССР перешел в стадию общенародного государства, так как исчезли эксплуататорские классы (кулачество, нэпманы), укрепился союз рабочих, крестьян и интеллигенции<sup>3</sup>.

Утверждение государства всего народа советские теоретики рассматривали как закономерный этап развития социалистического государства. Теоретики советского права утверждали, что общенародное государство – высшая форма социалистической демократии<sup>4</sup>. Условием его построения считалось достижение обществом фазы развитого социализма и формирование советского народа как новой исторической общности.

В советской доктрине общенародного государства народовластие рассматривалось не просто как формальный институт, а как сущностная характеристика социалистического государства, отличающая его от «буржуазных псевдодемократий».

Опираясь на труды ведущих советских юристов, можно выделить теоретические, институциональные и идеологические аспекты этого принципа. Народовластие в СССР было не просто политической декларацией, а системообразующим принципом, который теоретически обосновывался как высшая форма советской демократии (В.Е. Чиркин, С.Ф. Кечекьян и др.); институционально реализовывался через советы, КПСС и массовые организации

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Формы государства, переходного к социалистическому типу. – Москва: Юрид. лит., 1966. – 223с.

<sup>2</sup> Волков Ю.Е. От государства диктатуры пролетариата к общенародному государству. – Москва: Знание, 1979. – 64с.

<sup>3</sup> Хрущев Н.С. Отчетный доклад XXII съезду КПСС. – М., 1961. – С.45.

<sup>4</sup> Курс советского государственного права: в 2 т. – Москва: Госюриздат, 1961-1962. Т.2 / под общ. ред. проф. А.И. Лепешкина. – 1962. – С.45-46.

(Н.П. Фарберов, Ю.Г. Судницын и др.); идеологически противопоставлялся «формальной» буржуазной демократии (М.П. Шендрик, С.А. Комаров и др.).

Проблема состояла в том, что общенародное государство формировали на базе социалистического государства как особого исторического типа государства. Его отличала классовая природа политической власти. За демократическими лозунгами о принадлежности власти всем трудящимся скрывалась реальность, состоявшая в том, что фактически властью обладало руководство коммунистической партии.

Социальной опорой режима выступал рабочий класс, формировавший массовые организации. Сложно не согласиться с М.П. Шендриком, не видевшим принципиальных различий между государством диктатуры пролетариата и общенародным государством. Он писал: «государство диктатуры рабочего класса является государством не только переходного периода, но и всего этапа строительства развитого социализма»<sup>1</sup>. Далее М.П. Шендрик уточнял, что рабочий класс составлял «сердцевину народа» и выполнял ведущую роль.

Высказывание о том, что с построением развитого социализма социальное содержание государства изменилось и политическое господство рабочего класса исчерпало себя противоречит советской концепции народного единства. Её основой было признание остальными трудящимися полного совпадения их интересов с интересами рабочего класса. Политика рабочего класса, у которого есть авангард в лице коммунистической партии, стала политикой всего народа. Как писал Б.Н. Топорнин «принцип народного единства предполагает не механическое сложение интересов, а их гармонизацию под руководством рабочего класса – ведущей силы советского общества»<sup>2</sup>.

В постсоветский и современный период теоретические построения советских юристов об общенародном характере советского государства подверглись серьезной критике. Многие из высказанных замечаний следует признать объективными. Например, критиковали синтез учений о партии и

---

<sup>1</sup> Шендрик М.П. Указ. соч. – С.35.

<sup>2</sup> Топорнин Б.Н. Советская политическая система. – Москва: Политиздат, 1975. – С.78.

государстве, материалистический подход к государству и праву как надстроечному явлению, зависимость государства от уровня развития экономического базиса.

Народовластие в конструкции общенародного государства фактически не отделено от государственной власти. Народу принадлежит полнота власти в СССР, но носителем этой власти и выразителем суверенитета народа выступает государство. Именно государство, по мнению советских юристов, является орудием и воплощением народовластия<sup>1</sup>, то есть устанавливается тождество воли народа и государства. Фактически власть принадлежала узкой группе партийного руководства. На этом настаивал О.Е. Кутафин. Он писал «декларируемая "всенародная демократия" была фикцией, призванной маскировать авторитарную сущность системы»<sup>2</sup>.

Советы рассматривались и как органы общенародного государства, и как представительная, определяющая форма народовластия в СССР. Слияние народовластия и государственной власти в конструкции общенародного государства делает утверждение о постепенном отмирании государства при переходе к коммунизму несостоятельным.

В научной литературе конца 50-60-х годов переход к общественному управлению виделся в форме передачи функций от государственным органам к общественным организациям. Однако при сохранении монополии КПСС на власть тезис о расширении демократии во многом оказывался пропагандистской конструкцией. По мнению Р. Пайпса, общенародное государство служило «пропагандистским инструментом легитимации авторитаризма»<sup>3</sup>.

К началу 80-х годов в советской науке утвердилась позиция о том, что отмирание государства произойдет посредством объединения государственных и общественных организаций. Условием этого объединения считалось совместное решение коренных задач управления делами общества. Однако как

---

<sup>1</sup> Шендрик М.П. Советское общенародное государство. – С.54.

<sup>2</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – М.: Норма, 2008. – С.112.

<sup>3</sup> Пайпс Ричард. Русская революция. – Москва: Росспэн, 1994. Ч.2 / [авториз. пер. с англ. Н.И. Кигаи]. – С.425-426.

этот переход мог состояться при сохранении власти исключительно в руках государства и последовательном расширении его функций неясно.

Утопичными считаем идеи о достижении полного социально-политического и идейного единства советского народа. Методы достижения такого единства не соответствуют принципу справедливости, так как они были безальтернативными, императивными и социально ориентированными на реализацию интересов рабочего класса. По мнению А.С. Ахиезера, концепция общенародного государства «отрицала плюрализм интересов, сводя общество к искусственному единству, навязанному сверху»<sup>1</sup>.

Соглашаясь со многими критическими замечаниями в отношении советского народовластия мы склонны присоединиться к позиции Д.Ю. Шапсугова. Он справедливо указывает на необходимость «бережного отношения даже к крупницам положительного опыта» организации народовластия и достижениям в развитии научных исследований по этой проблеме<sup>2</sup>.

В ситуации, когда большинство стран, в том числе и Россия стоят перед выбором цифрового тоталитаризма, со всеми его разрушительными последствиями, продемонстрированными в XX веке, или цифровой демократии в условиях конкуренции государственных институтов с цифровыми платформами за доверие населения, формирование институтов, снижающих издержки общения между гражданами и государственными органами становится важнейшей задачей.

Прямая связь между доверием к государственным институтам и действием институтов народовластия доказана в науке и подтверждается опытом ряда европейских государств, к примеру Швеции<sup>3</sup>. При всех деформациях советского строя он остается беспрецедентным примером всенародного участия в осуществлении государственного строительства в истории России.

---

<sup>1</sup> Ахиезер А.С. Россия: критика исторического опыта: [В 3 т.] – М.: ФО СССР, 1991-[Т.2]. – Москва: ФО СССР, 1991. – С.287.

<sup>2</sup> Шапсугов Д.Ю. Указ. соч. – С.48.

<sup>3</sup> Аузан А.А. Указ. соч. – С.145-149.

Нельзя не признать тот факт, что в этот период советские теоретики продвинули государствоведение на новый уровень научного обоснования. Так, В.Е. Чиркин справедливо отметил, что рассмотрение категорий юридической науки через призму философских категорий нельзя признать достаточным. Он видел собственный аспект взаимосвязей в категориях государствоведения<sup>1</sup>.

Массив научных юридических исследований по различным проблемам общенародного государства свидетельствовал о возрастании роли теории государства в практике советского государственного строительства. Юридическую литературу, посвященную общенародному государству, хронологически можно подразделить на два этапа – до и после принятия Конституции СССР 1977 г.<sup>2</sup>.

На первом этапе проводился комплексный анализ существенных черт общенародного государства и его связь с другими компонентами политической системы развитого социалистического общества. Отдельно рассматривались проблемы перехода от государства диктатуры пролетариата к общенародному государству, соотношения сущности, содержания, формы общенародного государства. Его важнейшей чертой был назван демократизм, выражающийся в системе представительных советских органов, их качественном составе и правовом положении в государстве.

В отличие от других подвидов социалистического государства в общенародном государстве местные представительные органы имели особый статус. Они функционировали по принципу демократического централизма и являлись единственными органами государственной власти на подведомственной территории. Теоретики общенародного государства полагали, что расширение полномочий местных советов способствовало повышению инициативы и активности народа в управлении государственными делами<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Формы социалистического государства. – Москва: Юрид. лит., 1973. – 270с.

<sup>2</sup> Фарберов Н.П. От ленинских декретов к Конституции общенародного государства. – Москва: Юрид. лит., 1978. – С.80-85.

<sup>3</sup> Погорелко В.Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций советского общенародного государства; Высш. парт. шк. при ЦК Компартии Украины. – Киев: Наукова думка, 1986. – С.44-46.

Социальной основой общенародного государства должна была стать новая историческая общность советский народ. По мысли советских теоретиков общенародного государства эта общность формировалась из трех социальных групп (рабочий класс, крестьянство и советская интеллигенция) путем перехода трудового крестьянства и интеллигенции на социально-политические и идейные позиции рабочих.

На втором этапе – в юридических исследованиях второй половины 70-х – 80-х годов (М.И. Байтин, А.И. Куфрытев, М.П. Шендрик и др.) предпринята попытка решить практические вопросы общенародного государства и определения перспектив его отмирания при переходе к коммунистической формации. Советские учёные полагали, что общенародное государство имеет цель создания условий для отмирания государства и формирования бесклассовой структуры общества.

Усилия юридического сообщества в этот период были направлены на поиск юридических инструментов обеспечения социальной однородности советского народа, укрепления социалистической законности и привлечения широких кругов общественности к борьбе за социалистический правопорядок, создание юридических конструкций для расширения коллективных видов собственности.

Широкий спектр методологических проблем, поставленных советскими юристами, включал диалектику развития, самодвижения государства и его собственной жизни; проблему преемственности этапов в развитии Советского государства и его будущих форм; исследование основ социалистического государства; соотношение политической системы и политической организации общества, а также единства, взаимосвязи в системе общественных факторов, определивших такое политическое образование как общенародное государство, соотношение его сущности, содержания и формы.

Именно в ходе теоретического осмысления общенародного государства были раскрыты понятия исторического типа государства, содержание, структура и форма государства. По поводу соотношения структуры и формы государства

разгорелась дискуссия. По мнению А.Г. Лашина<sup>1</sup> и В.Е. Чиркина форму следует понимать как структурное понятие, выражающее единство способа организации и осуществления государственной власти<sup>2</sup>. По Д.А. Керимову форма в отличие от структуры государства является внешним выражением власти, способами и методами ее деятельности<sup>3</sup>.

Поскольку для данного исследования понятие форма государства имеет значение теоретической основы то нам представляется важным выявление господствующего подхода к этому вопросу. Исследование разных позиций показывает, что советские юристы признали недостаточность сведения формы лишь к внешнему выражению государственной власти. Содержание и форма рассматривались как взаимосвязанное единство противоположностей.

Содержание как ведущий элемент этого единства определялось расстановкой классовых сил и задачами, решаемыми государством на определенном историческом этапе. Новые аспекты социальной структуры власти требовали новых форм организации творческой активности народа. Устранение противоречий между новым содержанием и старой формой достигалось нахождением адекватных компонентов формы социалистического государства. Относительную устойчивость содержания и формы государства обеспечивалось сохранением его сущности.

По мнению М.П. Шендрика, демократический характер социалистического типа государства обеспечивает преемственность и единство его содержания и формы. Народное начало характеризует социалистическую демократию и выражает содержание социалистического государства. Его этапы отличаются лишь степенью приобщения трудящихся к управлению. Трудящиеся осуществляют власть через различные государственные институты, а также через массовые общественные организации и трудовые коллективы. Поэтому

---

<sup>1</sup> Лашин А.Г. Возникновение и развитие форм социалистического государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1965. – С.341.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Формы социалистического государства. – С.36.

<sup>3</sup> Керимов Д.А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. – С.28.

народные черты присущи форме социалистического государства<sup>1</sup>.

Вместе с тем отличия между классовым и общенародным государством прослеживаются по целому ряду критериев. Обе разновидности социалистического государства имели классовую основу государства, но в классовом государстве закреплялась диктатура пролетариата. В нём власть принадлежала исключительно рабочему классу, который подавлял эксплуататорские классы. В общенародном государстве власть основана на союзе рабочих, крестьян и интеллигенции, антагонистические классы ликвидированы<sup>2</sup>.

При переходе к общенародному государству менялись функции, под которыми понимали основные направления деятельности государства, выражающие его классовую сущность, служебную роль, задачи и цель<sup>3</sup>. Считалось, что каждый тип государства имел свои функции. Так, в государстве диктатуры пролетариата прежде всего подавлялось сопротивление буржуазии.

В юридической литературе выделяли более десяти функций общенародного государства: организационно-хозяйственная, регулирования меры труда и потребления, социальных услуг, охраны правопорядка, социалистической собственности, прав и свобод граждан, борьбы за мирное сосуществование, обороны, взаимопомощи и сотрудничества с социалистическими странами, охрана природы, научно-техническая.

Все они носили идеологический характер и концентрировались на экономической, социальной, духовной и внешнеполитической сферах. Основной функцией считалась экономическая, а именно планирование экономики, организация хозяйства, оперативное управление предприятиями и социалистической собственностью и др.<sup>4</sup>.

Ряд функций в общенародном государстве сохранялась, к примеру экономическая, идеологическая, социальная, внешнеполитическая. Однако они

---

<sup>1</sup> Шендрик М.П. Советское общенародное государство. – С.45, 49.

<sup>2</sup> Там же. – С.34, 55.

<sup>3</sup> Максименко Н.П. Функции социалистического государства. – М., 1977. – С.6.

<sup>4</sup> Шендрик М.П. Социалистическое общенародное государство. – С.30, 32, 122.

получали новое содержание. Так, управленческая функция впервые приобретала научный характер, обеспечивая научное познание законов развития социальных процессов и придавая особое значение формированию высокой политической культуры трудящихся.

Организация народного хозяйства стала как писал В.Е. Чиркин центральной задачей государства<sup>1</sup>. Если при диктатуре пролетариата экономика служила целям классовой борьбы, то теперь, по мнению учёного, она работала на благо всего народа через Госплан, отраслевые министерства и местные Советы<sup>2</sup>. В рамках реализации социальной функции, согласно М.П. Шендрику, государство берёт на себя бесплатное образование и медицину, развитие жилищного строительства, постепенный переход от «социалистического принципа распределения» (по труду) к коммунистическому (по потребностям).

Право из орудия классового господства с жесткими нормами против «врагов народа» в государстве диктатуры пролетариата трансформируется в «волю всего народа», обеспечиваемую посредством демократических гарантий<sup>3</sup>. Общеправная сущность права объяснялась тем, что оно выражало волю и интересы всего народа, обладающего политическим равноправием и свободным от социальных антагонизмов. По С.Ф. Кечекьяну, общеправное государство «выражает интересы всех трудящихся: рабочих, крестьян и народной интеллигенции»<sup>4</sup>.

По мнению М.П. Шендрика, право отражает «волю всего народа», поскольку в развитом социалистическом обществе исчезли антагонистические классы. Право приобретает общесоциальный характер, а законы защищают интересы всех трудящихся (рабочих, крестьян, интеллигенции). В них упор сделан на социальные гарантии (например, право на труд, бесплатное образование).

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Эволюция функций социалистического государства // Правоведение. 1982. №4. – С.23-31.

<sup>2</sup> Чиркин В.Е. Формы социалистического государства. – Москва: Юрид. лит., 1973. – С.58.

<sup>3</sup> Шендрик М.П. Указ. соч. – С.45, 65, 94.

<sup>4</sup> Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – С.78.

Советское право определялось как система общеобязательных норм (правил поведения), которые: а) выражают волю советского народа (в период построения социализма – волю рабочего класса), определяемую социалистическим экономическим строем, б) устанавливаются Советским государством и обеспечиваются им путем воспитания у граждан социалистического правосознания, возможностью применения мер принуждения; в) регулируют общественные отношения в целях создания и развития порядков, способствующих построению коммунизма<sup>1</sup>.

Нормы советского права воплощались в нормативных актах, издаваемых органами Советского государства (законы СССР и союзных республик, Указах Президиума Верховного Совета, постановлениях правительства, приказах и инструкциях министров, решениях местных Советов и др.) или постановлениях руководящих органов общественных организаций, уполномоченных государством издавать нормативные акты. Так, А.Ф. Шебанов указывает на то, что социальная воля, выражаемая в советском праве, формировалась КПСС<sup>2</sup>. Только тех, трудящихся, которые разделяли позиции партии, относили к сознательной части советского общества.

Необходимость в праве объяснялась экономическими, идеологическими, политическими и внешнеполитическими причинами. Перспективы развития советского права в условиях общенародного государства виделись советским юристам в расширении личного и опосредованного (через общественные организации) участия граждан в создании норм советского права.

При переходе к общенародному государству менялись принципы правового регулирования. При классовом подходе устанавливались разные наказания за одинаковые преступления в зависимости от социального происхождения (например, расстрел для «кулаков» за спекуляцию и исправительные работы для рабочих). Действие принципа революционной целесообразности приводило к тому, что суды прежде всего руководствовались

---

<sup>1</sup> Шебанов А.Ф. Роль права в развитии советской демократии. – М.: Знание, 1968. – С.13.

<sup>2</sup> Там же. – С.16.

революционным правосознанием, а не законами<sup>1</sup>.

В условиях общенародного государства провозглашалось равенство всех перед законом. Дискриминационные нормы по социальному признаку отменялись. Граждане обладали равными правами независимо от происхождения. Не уголовное наказание, а перевоспитание коллективом и экономическое стимулирование стали основными методами правового воздействия на граждан<sup>2</sup>.

Закрепление принципа законности как основы общенародного государства делало точное соблюдение юридических норм не только формальным требованием, но и условием реализации народовластия в условиях социализма. Как отмечал А.И. Лепешкин, «социалистическая законность выступает как средство обеспечения единства государственной воли и интересов трудящихся, где строгое соблюдение норм права всеми органами власти становится гарантией защиты завоеваний рабочего класса»<sup>3</sup>. Укрепление законности способствовало закреплению правовых институтов, дававших народу возможность контролировать и менять местное и центральное политическое руководство, не способное решать текущие проблемы.

Реализация принуждения в общенародном государстве отличалась тем, что оно применялось не к классовым врагам как в государстве диктатуры пролетариата<sup>4</sup>, а к антиобщественным элементам, нарушающим советские законы и нормы социалистического общежития. Правосудие осуществлялось только судом с упором на социалистическую законность. Уголовные репрессии смягчались. Вместе с этим расширялось общественное воздействие и применение экономических санкций. При сохранении отдельных репрессивных

---

<sup>1</sup> Шатковская Т.В., Диденко М.С. Роль закона и социалистического правосознания в юридической практике советских органов власти и управления в 1917-1928 гг. // Актуальные проблемы российского права. 2024. №1. – С.11-21.

<sup>2</sup> Комаров С.А. Личность в политической системе российского общества: (Полит.-правовое исслед.). – Саранск: Изд-во Морд. ун-та, 1995. – С.102.

<sup>3</sup> Курс советского государственного права: в 2 т. – Москва: Госюриздат, 1961-1962. – 2т. Т.1. – С.215.

<sup>4</sup> Пашуканис Е.Б. Общая теория права и марксизм – 3-е изд. – Москва: изд-во Коммун. акад., 1927. – С.67-71.

черт<sup>1</sup> в целом формировалась гуманистическая модель принуждения с акцентом на воспитательную функцию<sup>2</sup>.

Преимственность государства диктатуры пролетариата и общенародного государства выражалась в том, что в нем сохранялась руководящая роль рабочего класса. Данная политическая установка имела реальное выражение в увеличении числа депутатов-рабочих в советах различных уровней. В составе местных Советов, избранных в 1967 г. рабочие составляли 29,6%, колхозники – 31,29%, служащие, пенсионеры и др. – 39,11%. В числе 1517 депутатов Верховного Совета СССР седьмого созыва рабочих и колхозников было 698 человек. В числе депутатов – 425 женщин.

По данным Н.П. Фарберова, в составе Верховного Совета СССР в 1970 г. было 31,7% рабочих, в 1979г. – 34,8%. В местных советах, избранных в 1975 г. – рабочих было 36,5%, в городских советах – 56,4%. В 1980 г. эти цифры составили 43,4 и 62%. За 40 лет доля рабочих среди депутатов всех уровней в Советском государстве возросла в 5 раз.

Построение общенародного государства требовало высокой общеобразовательной культуры трудящихся. Для решения этой задачи была создана самая демократическая система образования в мире. За шестьдесят лет советской власти общее и специальное среднее образование получили свыше 93 мил. человек<sup>3</sup>. Население СССР составляло около 6,5% населения мира, но 25% студентов мира были советскими студентами<sup>4</sup>. Всеми видами обучения в СССР было охвачено свыше 106 млн. чел. и оно осуществлялось бесплатно<sup>5</sup>. Расходы государства на народное образование, науку, культуру только в 1968 г.

---

<sup>1</sup> Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2016. – С.45-52.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. / М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Свердлов. юрид. ин-т. – Свердловск: [б.и.], 1972-1973. – Т.1: Основные вопросы общей теории социалистического права. Т.1. 1972. – С.203-215.

<sup>3</sup> Народное хозяйство СССР. 1922-1982 г. Юбилейный статистический ежегодник. – С.499.

<sup>4</sup> Щербицкий В.В. XXV съезд КПСС о совершенствовании социалистического образа жизни и формировании нового человека. – М., 1977. – С.34.

<sup>5</sup> СССР в цифрах... / ЦСУ СССР. – М.: Финансы и статистика. –...в 1983 году. – Москва: Финансы и статистика, 1984. – С.213.

составили 21,0 млрд руб.<sup>1</sup>.

Изменение фактического положения личности способствовало разработке и внедрению правовых институтов, юридически оформивших правовое положение личности в СССР, ее свободы, права и обязанности. Граждане имели равные права и обязанности, которые были гарантированы государством. Как писал А.В. Мицкевич, «юридические гарантии прав граждан по своему содержанию – это правовые средства фактического обеспечения реализации прав и свобод граждан». Он подчеркивал, что в Советском государстве установлен «порядок деятельности государственных органов и учреждений, общественных организаций, направленный на предупреждение и пресечение посягательств на права граждан, на восстановление этих прав и привлечение к ответственности за нарушение прав граждан»<sup>2</sup>.

Правами в политической, хозяйственной и культурной жизни наделялись не только граждане, но и их общественные организации – профессиональные союзы, кооперации, комсомол и др. Общенародное начало, заложенное в советской политической системе, проявилось в использовании как государственного аппарата, так и массовых общественных организаций. Общественно-политическую активность в этот период проявили не только советы, но и профсоюзы, и комсомол.

В рассматриваемый период права граждан не просто декларировались, но и разрабатывались механизмы для их реализации. Для обеспечения сознательного участия трудящихся в управлении государственными и общественными делами сокращалась продолжительность рабочего времени для рабочих и служащих при сохранении заработной платы и вводилась пятидневная рабочая неделя<sup>3</sup>.

Реализация избирательных прав облегчалась организацией системы избирательных участков. Один участок образовывался из расчета на 500–3000

---

<sup>1</sup> Известия. 10 октября. 1967 г.

<sup>2</sup> Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. 1963. № 8. – С.27.

<sup>3</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 марта 1967 г. // Известия. 16 марта. 1967 г.

человек. В малочисленных сельских районах отдельные участки создавались для селений от 100 жителей. Советские юристы приводили следующие данные о явке избирателей на выборы высших органов государственной власти СССР за 30 лет. В 1929 г. из 81 млн избирателей явилось 52 млн человек, то есть 64%. В 1934 г. из 91 млн избирателей в выборах участвовало 77 млн человек – 85%, в 1937 г. из 94 млн избирателей – 91 млн. – 96,8%, в 1946 г. из 101,7 млн проголосовало 101,4 млн., то есть 99,7%, в 1958 г. из 133,83 – 133,8 млн человек, то есть 99,97%<sup>1</sup>.

Советская юридическая доктрина 60-70-х годов выделяла три основных формы народовластия в общенародном государстве. *Представительное народовластие* осуществляли советы. По мнению А.И. Лепешкина, советы народных депутатов являлись наиболее полным воплощением народовластия, так как сочетали представительство и императивный мандат<sup>2</sup>. По официальным данным в 1985 г. в СССР насчитывалось около 52,5 тысяч советов разных уровней<sup>3</sup>. Формами *непосредственного народовластия* были референдумы, собрания трудовых коллективов. *Опосредованное народовластие* путем влияния народа на власть посредством общественных организаций (профсоюзы, комсомол, партийные структуры)<sup>4</sup>.

В качестве основы общенародного государства советские теоретики определили единство советского народа. Формирование этого единства осуществлялось, по мысли советских учёных, путем постепенного перехода всего крестьянства и трудовой интеллигенции на социально-политические и идейные позиции рабочего класса. В партийных документах новая историческая общность советский народ понималась как союз рабочего класса, крестьянства и интеллигенции при ведущей роли рабочего класса. Основой советского народа была дружба всех наций и народностей страны<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Нижечек В.И. Советская демократия – подлинное народовластие. – Иркутск: Кн. изд-во, 1959. – С.24.

<sup>2</sup> Лепешкин А.И. Указ. соч. – С.178.

<sup>3</sup> Народное хозяйство СССР: Стат. ежегодник. – Москва: Госстандарт, 1985 г. 1986. – С.410.

<sup>4</sup> Шахназаров Г.Х. Социалистическая демократия: Некоторые вопросы теории. – 2-е изд., доп. – Москва: Политиздат, 1974. – С.156.

<sup>5</sup> Материалы XV съезда КПСС. – М., 1976. – С.81.

Советский народ как историческая общность базировался на повышении удельного веса рабочего класса в жизни общества, объединении интересов дружественных классов и их дальнейшей социальной консолидации, а также сближении различных наций, усилении их взаимовлияния и взаимообогащения в связи с единством их политических целей. Так, в 1959 г. рабочие и служащие вместе с их семьями составляли 68,3% населения страны, а в 1966 г. – 76,4%<sup>1</sup>. По официальным данным переписи 1979 г. 84,3% советских семей имели минимум одного члена – рабочего или служащего<sup>2</sup>.

В общенародном государстве менялись взаимоотношения между гражданами и аппаратом управления. Эта эволюция выражалась в таких терминах как «привлечение», «вовлечение» и «участие»<sup>3</sup>. Государственный аппарат был обязан привлекать граждан к управлению. Однако государственные органы могли по собственному усмотрению выбирать отдельные формы участия граждан в конкретных ситуациях. В их числе были внештатные отделы исполкомов и другие звенья управления, для работы которых кандидаты подбирались и утверждались сверху.

Таким образом, формирование концепции общенародного государства в СССР базировалось на научной и идеологической основе. Эта дихотомия придавала черты утопичности, неустойчивости и противоречивости конструкции общенародного государства. Неизменность идеологических основ Советского государства ограничивала развитие советской теории народовластия, поиск новых форм осуществления власти народом, переход государства от инструмента насилия к организации социального компромисса.

Вместе с тем построенная советскими теоретиками конструкция общенародного государства опиралась на конкретные социально-экономические изменения в обществе, его заинтересованность и потребность в

---

<sup>1</sup> Страна Советов за 50 лет. Сборник статистических материалов. – М., Статистика, 1967. – С.3.

<sup>2</sup> Итоги Всесоюзной переписи населения 1979 г.: [В 10 т.] / Гос. ком. СССР по статистике, Информ.-изд. центр. – М.: Б. и., 1990-. – 21см. Т.7: Распределение населения СССР, союзных и автономных республик, краев и областей по общественным группам. Т.7. Москва: Б. и., 1990. – С.128-129.

<sup>3</sup> Комаров С.А. Указ. соч. – С.58.

демократическом развитии страны, а не только на идеологические декларации. От абстрактных положений советские юристы переходят к системной теории. Теория общенародного государства базировалась на юридических конструкциях, учитывала социальные реалии, интегрировала достижения советской юридической науки. В отличие от диктатуры пролетариата, так и оставшейся политическим лозунгом, общенародное государство получило развернутое научное обоснование.

Специфика общенародного государства выражалась в расширении социальной базы – власть опиралась не только на рабочий класс, но и на колхозное крестьянство, интеллигенцию; возрастании роли общественных организаций (профсоюзы, комсомол) в управлении; демократизации государства – советы депутатов теперь представляли весь народ; сочетании представительных форм народовластия с непосредственными; отказе от революционного произвола, переходе к стабильному правовому регулированию. Последовательный переход от классовой к общесоциальной природе государства способствовал включению в состав народа трудовой интеллигенции, наций и народностей, проживавших на территории СССР.

Конечно система народовластия в социалистическом общенародном государстве не соответствует критериям подлинного народовластия, так как оно не было особой организацией народа, фактически смешивалось с государственной властью и приводило к огосударствлению общества. Советское государство, олицетворявшее, по мнению советских юристов народовластие, не занималось согласованием интересов общностей, индивидов, народностей, составляющих народ. Напротив государственная идеология определяла содержание понятие «народ», формы его привлечения к управлению, потребности и интересы народа.

Однако реализация идеи широкого участия трудящихся в управлении, созданные в этот период властные институты народовластия (народный контроль, всеобщие выборы, отзыва депутатов представительных органов власти всех уровней, народные суды и др.), базирующиеся на принципах

социалистической законности, уважения и защиты интересов трудящихся, коллективизма, формального равенства, социального служения, социальной однородности населения заслуживают серьезного научного изучения.

Демократические формы и процедуры сплочения советских граждан, вовлечения трудящихся в процесс управления оказывали личностное воздействие, мотивировали к положительному восприятию принимаемых решений и повышали доверие к власти. Развитие общенародного государства связывалось со степенью приобщения трудящихся к управлению, что способствовало сокращению дистанции власти государства от народа и повышению моральной ценности управления.

## **Глава 2 Закрепление народовластия в советском законодательстве во второй половине 50-х – первой половине 80-х годов**

### **2.1 Механизмы законодательного регулирования советского народовластия во второй половине 50-первой половине 70-х годов XX века**

Конец 1950-х годов в СССР ознаменовался не только политической «оттепелью», но и пересмотром теоретических основ Советского государства. Сталинская концепция государства диктатуры пролетариата, формально закрепленная в Конституции СССР 1936 года (ст.2), утрачивала актуальность. Ей на смену пришла концепция общенародного государства, ставшая краеугольным камнем реформирования всего государственного механизма.

В рамках советской концепции народовластия закреплялся принцип верховенства советского народа как единственного источника государственной власти. Юридическим выражением данного принципа стало развитие в советском законодательстве института прав и свобод человека, а также принципов социалистической законности и юридического равенства, закрепленных в Конституции СССР 1936 года и сохранявших свою силу до середины 1970-х годов. Законодательство рассматриваемого периода (конец 50-х – нач. 70-х гг.) создавало конкретные механизмы реализации конституционных прав граждан, особенно в социальной сфере.

Полагаем, что переход в СССР к общенародному государству выразился в изменении роли института прав человека и их последовательном юридическом закреплении. Права по-прежнему определялись не как естественные и неотчуждаемые, а как дарованные государством и осуществляемые в интересах укрепления социалистического строя и построения коммунизма. Интересы коллектива (государства, общества, класса, организации) ставились выше интересов индивида<sup>1</sup>. Однако права перестали рассматривать как инструмент классового господства пролетариата над свергнутыми эксплуататорами. В Конституции СССР 1936 г. впервые закреплялись равные и всеобщие права всех

---

<sup>1</sup> Воеводин Л.Д. Свобода личности и правовое положение граждан в советском общенародном государстве. – М.: Госюриздат, 1963. – С.10-12.

граждан СССР, независимо от их социального происхождения<sup>1</sup>.

Социально-экономические права получили законодательную регламентацию и механизмы реализации. Основы законодательства о труде СССР и союзных республик<sup>2</sup> и новые Кодексы законов о труде (КЗоТ) союзных республик (например, КЗоТ РСФСР 1971 г.<sup>3</sup> детально регламентировали право на труд, гарантии при приеме и увольнении, рабочее время и время отдыха, охрану труда, гарантии для женщин и молодежи, порядок разрешения трудовых споров (через комиссии по трудовым спорам – КТС и профсоюзы, суды).

Создавалась система трудовых договоров, нормирования, госнадзора, профсоюзного контроля, судебной защиты. Право на отдых закреплялось законодательством и выражалось в ежегодных оплачиваемых отпусках, выходных днях, сокращенном рабочем дне для ряда профессий, развитии сети санаториев и домов отдыха.

В Законе о государственных пенсиях был закреплён механизм реализации конституционного права на материальное обеспечение в старости, по болезни, потере кормильца для советских граждан<sup>4</sup>. Он способствовал унификации советской пенсионной системы, распространив ее на крестьян. Размеры пенсий были существенно повышены, снижен пенсионный возраст для многих категорий трудящихся, расширен круг лиц, имеющих право на пенсию. Назначение и выплата пенсий осуществлялись через систему органов социального обеспечения, прикрепленных к исполкомам советов. Размер пенсии теперь зависел от трудового стажа и заработка трудящихся<sup>5</sup>.

Для обеспечения права на бесплатное медицинское обслуживание (ст.120) развивалась и детально регламентировалась сеть государственных лечебно-

---

<sup>1</sup> Шебанов А.Ф. Роль права в развитии советской демократии. – М.: Знание, 1968. – С.22-25.

<sup>2</sup> Закон СССР от 15.07.1970 №2-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде» // Ведомости ВС СССР. 1970. №29, ст.265.

<sup>3</sup> Кодекс законов о труде Российской Федерации (утв. ВС РСФСР 09.12.1971) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. №50, ст.1007.

<sup>4</sup> Закон СССР от 14.07.1956 «О государственных пенсиях» // Ведомости ВС СССР. 1956. №15, ст.313.

<sup>5</sup> Постановление Совмина СССР от 03.08.1972 №590 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий» // СП СССР. 1972. №17, ст.86.

профилактических учреждений (поликлиник, больниц, диспансеров), санитарно-эпидемиологической службы. Механизм реализации включал систему участкового медицинского обслуживания, обязательную диспансеризацию населения, санаторно-курортное лечение часто через профсоюзные путевки. Союзные республики приняли законодательные меры по улучшению работы санаториев и домов отдыха<sup>1</sup>.

Конституционное право на образование (ст.121) было конкретизировано в Законе «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР»<sup>2</sup>. На его основе была реформирована система образования с целью укрепления связи обучения с производством. Действовали уставы учебных заведений. Всеобщее обязательное 8-летнее образование (с 1958 г., позже – 10-летнее), бесплатность всех ступеней, развитая сеть школ, техникумов, вузов, система стипендий стали действенными гарантиями права на образования.

Законодательное регулирование прав советских граждан на образование обеспечивалось и на уровне союзных республик<sup>3</sup>. На основании Постановления Совета Министров РСФСР с 1956 г. было открыты школы сельской молодежи. Директора совхозов обязывались при переводе рабочих на более квалифицированную работу оказывать предпочтение работникам, сочетающим обучение в школах с работой в сельском хозяйстве<sup>4</sup>. За выдающиеся заслуги в области профессионально-технического образования вводились почетные звания Заслуженного мастера и Заслуженного учителя профессионально-

---

<sup>1</sup> Постановление Совета Министров РСФСР от 7 апреля 1956 г. №316 «Об улучшении работы санаториев и домов отдыха» // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т.5. 1954-1956 гг. / М-во юстиции РСФСР. – М.: Госюриздат, 1959. – С.429-436.

<sup>2</sup> Закон СССР от 24.12.1958 «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1959. №1, ст.5.

<sup>3</sup> Закон РСФСР от 16.04.1959 «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1959, №16, ст.272.

<sup>4</sup> Постановление Совета Министров РСФСР от 4 августа 1956 г. №536 «Об улучшении общеобразовательной подготовки молодежи в сельской местности без отрыва от производства» // Хронологическое собрание. – С.556-560.

технического образования РСФСР<sup>1</sup>.

Политические свободы слова, печати, собраний, митингов, шествий и демонстраций (ст.125) провозглашались, но их реализация ограничивалась законодательством и на практике. Все средства массовой информации и публикуемые ими статьи находились под строгим партийным контролем и цензурой. Архивные документы подтверждают, что в 1970-е гг. Главлитом ежегодно запрещалось до 60-70 тыс. материалов, а цензоры обязаны были докладывать в ЦК о «настроениях в редакциях»<sup>2</sup>.

Для проведения собраний и демонстраций требовалось разрешение местных властей (исполкомов Советов), которое практически никогда не выдавалось для несанкционированных властью мероприятий<sup>3</sup>. Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. (ст.190,190.1) предусматривал ответственность за «распространение ложных измышлений, порочащих советский государственный и общественный строй» и за «организацию или активное участие в групповых действиях, нарушающих общественный порядок»<sup>4</sup>.

Неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки помимо Конституции 1936 г. были закреплены в Основах уголовного судопроизводства (1958 г.) и новых Уголовно-процессуальных кодексах (УПК) союзных республик (например, УПК РСФСР 1960 г.). На арест, обыск, выемку почтовой корреспонденции требовалась санкция прокурора. Однако на практике права нередко нарушались, особенно органами госбезопасности, чья деятельность не была подконтрольна советам. Законодательство о государственной безопасности фактически имело приоритет над общегражданскими законами.

---

<sup>1</sup> Указ Президиума ВС РСФСР от 18 июля 1956 г. «Об установлении почетных званий Заслуженного мастера профессионально-технического образования РСФСР и Заслуженного учителя профессионально-технического образования РСФСР // Хронологическое собрание. – С.527-532.

<sup>2</sup> Жирков Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв.: Учеб. пособие для студентов вузов. – Москва: Аспект-Пресс, 2001. – С.315.

<sup>3</sup> Козлов В.А. Неизвестный СССР. Противостояние народа и власти, 1953-1985 гг. – Москва: ОЛМА-Пресс, 2006 (ПФ Красный пролетарий). – С.203-204.

<sup>4</sup> Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. №40, ст.591.

Исследователь О.Б. Мозохин<sup>1</sup>, опираясь на архивы КГБ доказывает, что КГБ посредством закрытых инструкций влиял на следствие и кадровую политику в судах, путем прямого взаимодействия с ЦК КПСС, обеспечивал приоритет интересов госбезопасности в ущерб законности, особенно в делах диссидентов.

Закон СССР «О Совете Министров СССР»<sup>2</sup> и ведомственные положения закрепляли особый статус КГБ как органа, подчиненного непосредственно высшему партийному и государственному руководству, фактически выводя его из-под административного и судебного контроля.

Содержание приведенных и других советских законов доказывает, что в законодательном оформлении и создании конкретных механизмов реализации социально-экономических прав (труд, пенсии, образование, здравоохранение, массовое жилье) произошел настоящий прорыв. Это отвечало курсу на повышение уровня жизни народа – «строителя коммунизма».

Права не просто декларировались, но и воплощались в конкретных мерах. Рабочая неделя была сокращена с 48 до 41 часа<sup>3</sup>. Распространилась практика ежегодных оплачиваемых отпусков (минимум 15 дней, обычно 24 дня). В период с 1956 по 1964 г. были впервые введены всеобщие государственные пенсии по старости. Размеры пенсий увеличили. Для рабочих и служащих минимальная пенсия по возрасту была повышена с 30 до 45 рублей (на 50%). Максимальная пенсия увеличилась со 120 до 135 рублей. Минимальная пенсия для колхозников была установлена в размере 12 рублей в месяц, а максимальная – 102 рубля.

СССР достиг одного из самых высоких в мире уровней грамотности. Достижения в образовании, здравоохранении, обеспечении жильем и пенсиями

---

<sup>1</sup> Мозохин О.Б. Право на репрессии. Внесудебные полномочия органов государственной безопасности = Внесудебные полномочия органов государственной безопасности: статистические сведения о деятельности ВЧК-ОГПУ-НКВД-МГБ СССР (1918-1953): монография. – 2-е изд. расширенное и доп. – М.: Кучково поле, 2011. – С.612-645.

<sup>2</sup> Закон СССР от 05.07.1978 №7765-IX «О Совете Министров СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. № 28, ст.436.

<sup>3</sup> Закон СССР от 07.05.1960 «О завершении перевода в 1960 году всех рабочих и служащих на семи- и шестичасовой рабочий день» // Ведомости ВС СССР. 1960. №18, ст.137.

были массовыми и реальными для большинства населения.

Однако в сфере политических и личных свобод провозглашенные конституционные нормы либо оставались декларативными, как например свобода собраний), или их реализация на практике существенно ограничивалась и контролировалась партийно-государственным аппаратом и карательными органами.

Законодательство о правах базировалось на принципе приоритета интересов социалистического государства и общества над интересами отдельной личности. Права предоставлялись в рамках, не угрожающих существующему строю<sup>1</sup>. Местные советы и их исполнительные комитеты выступали основным рабочим органом в деле реализации социально-экономических прав граждан, организуя выплату пенсий и пособий, распределение жилья, запись детей в образовательные учреждения и предоставление административных услуг. В то же время их роль в обеспечении политических прав граждан оставалась исключительно формальной и определялась директивами центральных партийных и государственных органов: ЦК КПСС, Совета Министров СССР, КГБ СССР, а также вышестоящих советских органов (Президиума Верховного Совета СССР и союзных республик).

Важную роль в укреплении правовых основ советского народовластия сыграла кодификация советского законодательства, в ходе которой советская нормативная база была упорядочена в иерархическую систему норм. Как писал Д.А. Керимов, кодификация обеспечила научную обоснованность и внутреннюю согласованность законодательства<sup>2</sup>. Принятие основ законодательства Союза ССР и союзных республик (уголовное, уголовно-процессуальное – 1958 г.; гражданское, гражданско-процессуальное – 1961 г.; трудовое – 1970 г.; семейное – 1968 г.) установило единые общесоюзные правовые принципы и законодательные рамки.

---

<sup>1</sup> Воеводин Л.Д. Свобода личности и правовое положение граждан в советском общенародном государстве. – М.: Госюриздат, 1963. – С.3-5.

<sup>2</sup> Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. – М.: Госюриздат, 1962. – С.7.

К примеру, в Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик<sup>1</sup> закреплялась защита прав граждан и организаций (ст.1), равенство участников гражданских правоотношений (ст.5), защита личных неимущественных прав (жизнь, здоровье, честь, достоинство, деловая репутация) (ст.6), неприкосновенность собственности граждан (жилье, предметы обихода, личного потребления) (ст.7), свобода договора, защита авторских прав (ст.87-93) и др.

Последующее принятие республиканских кодексов обеспечило их конкретизацию и детализацию норм о правах граждан применительно к условиям союзных республик. Так, Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. гарантировал защиту чести и достоинства, защиту прав потребителей в договорах, ряд жилищных прав (неприкосновенность жилья, стабильность жилищного найма и др.). Закон об охране природы в РСФСР закрепил право граждан на благоприятную окружающую среду<sup>2</sup>.

Дальнейшая регламентация осуществлялась подзаконными актами министерств и ведомств (напр., инструкции по применению законодательства). Эта система, как отмечал А.Ф. Шебанов, способствовала «упрочению единства социалистического права на всей территории СССР» и «дальнейшему развитию демократических начал», обеспечивая детализацию прав и обязанностей советских граждан<sup>3</sup>.

Детализация прав человека в законодательстве второй половины 50-первой половины 70-х годов (конкретизация прав и свобод, усиление процессуальных гарантий, развитие институтов общественного участия) объективно создала более развитую правовую базу советского строя<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 08.12.1961 «Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1961. №50, ст.525.

<sup>2</sup> Закон РСФСР от 27.10.1960 «Об охране природы в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1960. №40, ст.586.

<sup>3</sup> Шебанов А.Ф. Система советского социалистического права. – М.: Изд-во Московского государственного университета. 1961. – С.19.

<sup>4</sup> Кузнецов И.А. Охрана социалистического правопорядка, социалистической собственности, прав и свобод граждан как функция советского общенародного государства: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01. – Саратов, 1986. – С.4.

Законодательная база прав человека (Конституция, кодифицированные акты – Основы и Кодексы, подзаконные акты) создавала формально-правовые предпосылки для участия граждан в государственной жизни.

Все вышесказанное позволяет утверждать, что развитие прав советских граждан являлось одним из важных показателей роста социалистического народовластия. Любая власть – это не только право, но и «возможность распоряжаться или управлять кем-либо и чем либо, подчинять своей воле других»<sup>1</sup>. Законодательство 50 – начала 70-х г. действительно создавало конкретные механизмы реализации конституционных прав граждан, особенно в социальной сфере и в области улучшения их быта.

В законах закреплялись процессуальные гарантии прав личности в гражданском и уголовном судопроизводстве. Практическая действенность новых институтов подтверждалась ростом количества обращений граждан в государственные органы и суды за защитой прав (особенно в трудовых, жилищных, пенсионных спорах), что отмечалось в статистических сборниках и отчетах судов и прокуратуры.

Согласно данным Центрального статистического управления СССР, количество обращений граждан в государственные и общественные органы устойчиво росло на протяжении 1960-1970-х гг. Если в 1965 году было зарегистрировано около 2,5 млн жалоб и заявлений, то к 1975 году этот показатель превысил 3,5 млн<sup>2</sup>.

Анализ отчетов Верховного Суда СССР показывает увеличение числа гражданских дел, возбужденных по искам граждан к государственным предприятиям и учреждениям. В частности, по делам о восстановлении на работе и возмещении вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья, рост составил примерно 40% за период с 1960 по 1975 г.

---

<sup>1</sup> Энциклопедический словарь правовых знаний. – М.: Издательство Советская энциклопедия. 1965. – С.46.

<sup>2</sup> Народное хозяйство СССР в 1975 г.: Статистический ежегодник / ЦСУ СССР. – М.: Статистика, 1976. – С.145.

Исходя из законодательно закрепленного способа реализации власти народом – непосредственно или через избранных представителей – правовое регулирование конкретных институтов народовластия рассматриваемого периода в исследовании структурировано по двум соответствующим направлениям.

Представительная форма народовластия реализовывалась посредством избрания гражданами своих представителей в советы. Формирование органов власти и принятие общезначимых решений предполагалось осуществлять в рамках законодательно установленного порядка, центральное место в котором занимала система советов депутатов трудящихся как представительных органов государственной власти. Концепция общенародного государства предполагала демократизацию системы советов и их превращение из формально действующих структур в органы, наделённые реальными властными и управленческими полномочиями.

Принцип выборности советов существовал и ранее, но в этот период подчеркивалась его важность как элемента социалистической демократии<sup>1</sup>. Закреплялись нормы о выдвижении кандидатов, образовании избирательных округов и участков, работе избирательных комиссий.

Нормативно-идеологической основой преобразований послужило Постановление ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связи с массами» (январь 1957 г.)<sup>2</sup>. Этот документ, обладавший высшей директивной силой, открыто раскрывал недостатки системы (бюрократизм, оторванность от населения, подмена исполкомами и партаппаратом) и определял меры по их устранению, а именно усиление роли советов в хозяйственном и культурном строительстве, обеспечение регулярности сессий, укрепление связей с населением (встречи депутатов с избирателями, отчеты депутатов, прием граждан), вовлечение трудящихся в

---

<sup>1</sup> Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). – Ф.Р-9492. Оп.6. – Д.45. – Л.70-85.

<sup>2</sup> Постановление ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» от 22 января 1957 г. // Справочник партийного работника. 1957. – С.448-457.

работу постоянных комиссий и массовых организаций.

Демократизация и дебиюрократизация системы советов предполагали совершенствование организационной деятельности, усиление их участия в решении хозяйственных и культурных задач на местах, в обеспечении общественного порядка, защите прав граждан и соблюдении законности. Существенное значение придавалось упорядочению работы сессий, их регулярному проведению и расширению круга вопросов, рассматриваемых в рамках полномочий советов по делам местного значения.

Советы должны были стать центрами притяжения общественной активности. Укрепление связей советов с населением предполагалось через обязательные встречи депутатов с избирателями, систематические отчеты депутатов, организацию приема граждан. Всемерное вовлечение трудящихся в работу постоянных комиссий советов и в массовые самодеятельные организации планировалось путем создания уличкомов, домкомов, родительских комитетов и т.д.

Законодательная деятельность была направлена на расширение полномочий и регламентацию работы местных советов на базе республиканских Положений (напр., «Положение о сельских и районных Советах депутатов трудящихся РСФСР») и общесоюзных актов (Указ Президиума ВС СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся»<sup>1</sup>).

Повышение уровня республиканского законодательства о советах обеспечивалось участием в их разработке Института государства и права РАН. Из архивных источников следует, что рекомендации Института государства и права АН СССР к разработке проектов законодательных актов о местных советах депутатов трудящихся и материалы ВНИИ советского законодательства по вопросу о совершенствовании законодательства о местных Советах были

---

<sup>1</sup> Указ Президиума ВС СССР от 08.04.1968 №2507-VII «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» // Ведомости ВС СССР. 1968. №16, ст.131.

использованы работниками Юридического отдела в работе, связанной с подготовкой Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 апреля 1968 г. «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», примерного Положения о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся, а также проектов Указов Президиума Верховного Совета СССР об основных правах и обязанностях районных, городских и районных в городах Советов и примерных Положений об указанных Советах<sup>1</sup>.

Разработка проектов законодательных актов о местных советах депутатов трудящихся была обусловлена необходимостью определения их задач и компетенции в соответствующих сферах управления, установления организации и порядка их работы, а также регламентации их взаимоотношений как с вышестоящими органами государственной власти и государственного управления, так и с расположенными на их территории, но им не подчиненными предприятиями, учреждениями и организациями.

К 1966 году в союзных республиках повсеместно действовали положения о сельских Советах. Однако комплексные положения, охватывающие все уровни местных Советов (областные/краевые, районные, городские, сельские/поселковые), имелись лишь в Украинской, Узбекской, Азербайджанской и Армянской союзных республиках. Принятые преимущественно в 1957-1958 годах, эти акты к середине 60-х годов в значительной мере устарели. В остальных союзных республиках специальные положения, регламентирующие деятельность областных (краевых), районных и городских Советов депутатов трудящихся, на основе Конституции СССР 1936 г. не были приняты.

Таким образом, в тех сельских, поселковых, городских, районных и областных советах депутатов трудящихся, где имелись правовые основания работы советов они не отвечали актуальным задачам развития советского общества. Деятельность значительной части местных советов вообще не

---

<sup>1</sup> Государственный архив Российской Федерации (далее ГАРФ). Фонд 7523. Опись 101. Дело 1219. Л.2-3.

регламентировалась в законодательном порядке. Это серьезно затрудняло осуществление местными советами депутатов трудящихся функций, возложенных на них Конституцией, приводило к дублированию полномочий, создавало возможность подмены вышестоящими государственными и иными органами советов и их исполнительных комитетов и к другим нарушениям социалистической законности.

Конституция СССР 1936 г. как и Конституция СССР 1924г. оставляла открытым вопрос о порядке регулирования правового положения местных советов депутатов трудящихся. Ст.14 не содержала конкретного указания на право Союза ССР в лице его соответствующих органов устанавливать в порядке конституционного законодательства задачи, компетенцию, организацию и деятельность местных представительных органов государственной власти.

Однако практика государственного строительства 20-30-х годов свидетельствовала о том, что общесоюзные акты принимались, к примеру «Основные положения об организации в СССР городских советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов»<sup>1</sup>, основные положения о районных исполнительных комитетах<sup>2</sup> и другие.

Конституция СССР 1936 г. в главе VIII «Местные органы государственной власти» устанавливала единообразную систему местных советов депутатов трудящихся и закрепляла основы их правового положения. Это объяснялось тем, что единство целей и задач как в СССР, так и в союзных республиках требовало единообразия в системе, порядке организации и деятельности местных органов государственной власти в масштабе всего Союза ССР. Единообразное решение указанных вопросов предопределялось общностью политической и экономической систем, а также социально-политическим и идейным единством

---

<sup>1</sup> Постановление Президиума ЦИК СССР от 08.02.1928 (ред. от 13.09.1929) «Основные положения об организации в Союзе ССР городских советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов» // СЗ СССР. 1928. №10. Ст.86.

<sup>2</sup> Постановление ЦИК СССР №46, СНК СССР №466 от 13.10.1930 «Основные положения о районных съездах советов и районных исполнительных комитетах» // СЗ СССР. 1930. №52. Ст.545

советского общества.

Поскольку Конституция СССР 1936 г<sup>1</sup>. законодательно зафиксировала в качестве общесоюзных основ главные принципы правового положения местных советов депутатов трудящихся, Институт государства и права предлагал конкретизировать их правовое положение в законодательстве союзных республик. По этому пути шла и практика государственного строительства. Действующие положения о местных советах депутатов трудящихся, принятые в 1957-1958 гг. были республиканскими актами. Союзные республики могли более полно учитывать местные особенности, обобщать и законодательно оформлять оправдавшие себя формы и методы работы местных органов власти.

Для более четкого определения задач, функций, прав и обязанностей местного совета, удобства пользования актом Институт государства и права считал целесообразным подготовку акта о каждом звене местных Советов в организации и деятельности которых наряду с общими принципиальными чертами имелись и присущие каждому из звеньев особенности.

Для приведения регулирования правового положения местных советов в соответствие со ст.98 Конституции СССР 1936г., в которой закреплялось, что «советы депутатов трудящихся принимают решения и дают распоряжения в пределах прав, предоставленных им законами СССР и союзной республики» союзным республикам предлагалось принимать законы, а не положения. Это не только обеспечивало выполнение конституционных норм, но и соответствовало положению местных советов депутатов трудящихся как представительных органов государственной власти. Законодательное закрепление полномочий способствовало повышению их авторитета.

Роль местных органов государственной власти в решении стоящих перед ними задач предлагалось повысить, определив в законодательном порядке основные функции каждого звена местных советов по руководству

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. №283, 06.12.1936.

хозяйственным и социально-культурным строительством. В законе следовало закрепить вопросы, составляющие исключительную компетенцию каждого звена местных советов. Это могло стать юридической гарантией против подмены местных советов иными органами и укрепления законности.

Разграничение полномочий исполнительных комитетов и их отделов и управлений в соответствующих сферах и отраслях государственного управления вызвало затруднения. Для ее преодоления планировалось перечислить полномочия указанных органов общего и отраслевого управления соответствующего звена местных советов. Предлагалось оговорить, что исполнительные комитеты не подменяют собой органов отраслевого управления и не принимают к своему рассмотрению вопросы, которые отделы и управления обязаны решать самостоятельно<sup>1</sup>.

Республиканские акты детализировали компетенцию советов разных уровней (сельских, поселковых, районных, городских, областных/краевых) в вопросах местного хозяйства, благоустройства, торговли, бытового обслуживания, культуры, здравоохранения, поддержания порядка, утверждения планов и бюджетов (с большей самостоятельностью, хотя в рамках централизованных заданий).

В итоговом варианте положения была детализирована компетенция сельских и районных советов, прописаны права и обязанности местных советов (сельских, поселковых, районных, городских) при утверждении планов и бюджетов развития местного хозяйства и соцкультбыта. Советы (особенно областного, краевого уровня) получили большую самостоятельность в разработке и утверждении планов экономического и социального развития своих территорий и местных бюджетов, хотя рамки задавались сверху.

В сфере управления местной промышленностью, промкооперацией, торговлей, коммунальным хозяйством советы наделялись правами оперативного управления подведомственными предприятиями и службами, социально-

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Фонд 7523. Опись 101. Дело 1219. Л.5-8.

культурными учреждениями` (школы, больницы, клубы, библиотеки).

В республиканских положениях расширялись контрольные полномочия советов (контроль за деятельностью всех предприятий/организаций на территории по соблюдению законов, выполнению планов, охране прав граждан; заслушивание отчетов исполкомов и руководителей о законности; рассмотрение жалоб; проверка исполнения решений).

Советы получили право осуществлять контроль за деятельностью всех предприятий, учреждений и организаций, включая вышестоящего подчинения, на своей территории по вопросам соблюдения законодательства, выполнения планов, использования ресурсов, охраны прав граждан, рассматривать жалобы и заявления граждан, принимать по ним решения, проверять исполнение своих решений и решений вышестоящих органов (разд. IV).

Самостоятельным направлением их деятельности стало обеспечение законности, охраны общественного порядка и прав граждан. Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г<sup>1</sup>. предоставил советам право заслушивать отчеты исполнительных комитетов (исполкомов) и руководителей отделов о соблюдении законности на подведомственной территории и принимаемых мерах по устранению нарушений.

В положениях закрепляли демократические процедуры работы Советов: обязательность регулярного созыва сессий (для сельских Советов – не реже 6 раз в год, районных и городских – не реже 4 раз в год). Это было реакцией законодателя на практику их редкого созыва. Порядок формирования и работы исполнительных органов (исполкомов) закреплял их подотчетность и подконтрольность советам, стремясь преодолеть подмену власти.

Нормативно определялась работа постоянных комиссий (финансово-бюджетных, по промышленности, сельскому хозяйству, благоустройству, народному образованию, здравоохранению, торговле и др.) с активным привлечением в их состав «не депутатов» – общественников. Законодательство

---

<sup>1</sup> Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1955. №9, ст.222.

стимулировало создание и работу постоянных комиссий (промышленности, сельского хозяйства, торговли, здравоохранения, образования, по предупреждению правонарушений<sup>1</sup> и т.д.) как органов, призванных готовить вопросы для сессий советов, осуществлять предварительный контроль за деятельностью исполкомов и подотчетных предприятий/учреждений. Комиссиям предоставлялось право запрашивать документы, проводить проверки, заслушивать отчеты руководителей организаций и предприятий.

Новацией стало наделение комиссий не только подготовительными и контрольными, но и распорядительными функциями. Они получили право заслушивать отчеты исполнительных органов, давать обязательные заключения по проектам бюджетов, контролировать работу предприятий и учреждений на своей территории. Такой уровень властных полномочий у депутатских объединений был значительным шагом вперед. Комиссии стали рабочим механизмом, с помощью которого депутаты могли осуществлять свои полномочия на постоянной основе, а не только в дни сессий. Это повышало эффективность работы советов и вовлекало более широкий круг депутатов в практическую деятельность.

Советское законодательство середины 1950-х – середины 1970-х годов представляло собой системную попытку создания разветвленной системы формализованных каналов обратной связи между государством и обществом. Для связи советов с населением предусматривался комплекс институтов таких как обязательный прием граждан депутатами и работниками исполкомов, рассмотрение предложений, заявлений и жалоб трудящихся<sup>2</sup>, институт наказов избирателей<sup>3</sup>, организация отчетов депутатов перед избирателями.

Институт наказов избирателей (ст.42 Закона о статусе депутатов)

---

<sup>1</sup> Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 19.11.1968 №902-316 «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Указ Президиума ВС СССР от 12.04.1968 №2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Свод законов СССР. Т.1. – С.373.

<sup>3</sup> Закон СССР от 20.09.1972 №3352-VIII «О статусе народных депутатов в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1972. №39, ст.347.

представлял собой уникальный правовой механизм. Наказы не были просто пожеланиями. Они обладали характером публично-правового обязательства. Совет был обязан их рассмотреть, включить в план экономического и социального развития и отчитаться перед населением об исполнении. Это создавало циклический механизм: выборы → наказания → исполнение → отчет → новые выборы. Посредством этого института местные Советы получали оперативную информацию о наиболее актуальных проблемах населения, к примеру строительство школ, ремонт дорог, благоустройство и др. Это позволяло гибко корректировать местные планы.

Закон устанавливал обязательную периодичность отчетов (не реже двух раз в год) и право избирателей задавать вопросы и выносить оценки. Это был канал подотчетности, который, несмотря на всю его ритуальность, создавал для депутата необходимость ориентироваться на запросы своего округа. Уклонение депутата от отчета могло расцениваться как основание для отзыва.

Создание единой системы органов народного контроля стало уникальной попыткой создать вневедомственный общественно-государственный контрольный механизм. В отличие от партийного или государственного контроля, народный контроль сочетал в себе элементы того и другого, при широком участии граждан<sup>1</sup>.

В законе прописаны права групп и комитетов народного контроля: проводить проверки, вносить обязательные для рассмотрения представления, привлекать виновных к дисциплинарной и материальной ответственности. Этот институт позволял выявлять хозяйственные нарушения, бесхозяйственность и бюрократизм на местах, оперативно реагируя на проблемы, невидимые для центральных органов. Он был эффективным инструментом обратной связи между государственным аппаратом и обществом<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 09.12.1965 №4224-VI «Об органах Народного контроля в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1965. №49, ст.718.

<sup>2</sup> Бердникова Е. В. Народный контроль в системе советской демократии: коллективная монография / Бердникова Е. В., Куликова С. В., Митрохин В. А.; Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ). – Саратов: Саратовский источник, сор. 2022. – С.7.

Таким образом, механизм законодательного регулирования советского народовластия предусматривал закрепление правовых каналов участия населения в деятельности органов государственной власти, включая указы избирателей и отчёты депутатов, обращения граждан, деятельность органов народного контроля и товарищеских судов. Установление порядка их формирования и деятельности придавало участию населения юридически организованный характер и одновременно осуществлялось в рамках централизованной системы государственной власти.

Главным противоречием и ограничением системы было то, что она предназначалась для быстрого реагирования на возникшие проблемы и запросы, но исключала возможность проактивного формирования независимой общественной повестки или политической конкуренции. Однако, как модель организации систематизированного, обязательного для власти и юридически защищенного диалога с обществом по широкому кругу социально-бытовых и хозяйственных вопросов, этот опыт представляет значительный интерес для современной юриспруденции и государственного управления.

Законодательное оформление в рассматриваемый период получил отзыв депутатов советов различных уровней власти. В отличие от современной России, где отзыв выборных лиц практикуется и регулируется только на региональном и местном уровнях<sup>1</sup> (в новом законе о местном самоуправлении институт отзыва избранных должностных лиц вообще не предусмотрен<sup>2</sup>), в СССР материальные и процессуальные вопросы реализации отзыва депутатов определялись на общесоюзном уровне.

История рассматриваемого института в советский период началась в 1917 г., его законодательное регулирование прошло три этапа. Период становления охватывает 1917-1936 гг. Нормативная база этого периода

---

<sup>1</sup> Петрова Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации. Монография / Отв. редактор докт. юр. наук., проф., засл. деятель науки РФ С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 2007. – С.8.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 20.03.2025 №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 24.03.2025. №12, ст.1200.

включала декрет ВЦИК «О праве отзыва» (1917)<sup>1</sup> – первое закрепление института, положения о сельских и городских Советах (1920-е гг.), например, ст.6 Положения 1922 г.<sup>2</sup>.

В Конституции РСФСР 1925 г. в ст.75 закреплено, что избиратели в любое время могли отозвать депутата. Постановлением ВЦИК 1928 г.<sup>3</sup> местные советы обязывались отозвать депутатов в случае систематического невыполнения им установленных обязанностей, непринятия мер к исполнению наказов избирателей и недопустимого поведения. Перечень оснований для отзыва устанавливался примерно. У депутата не было возможности оспорить принятое на собрании избирателей решение об отзыве. Институт отзыва в этот период был инструментом борьбы с контрреволюционными элементами в советах (с.18-19). Он редко применялся, так как короткие сроки полномочий (3 месяца) позволяли осуществлять ротацию депутатов без дополнительных формальностей.

Юридическая формализация института началась в 1936-1959 гг. В Конституции СССР 1936 г. (ст.142) право отзыва стало принципом организации взаимодействия депутатов и избирателей. Указы Президиума ВС СССР (1940–1950-е гг.)<sup>4</sup> конкретизировали процедуру отзыва в положениях о выборах, но при этом в них сохранялись расплывчатые формулировки, например такие как «утрата доверия избирателей».

В 1959-1991 гг. происходит дальнейшее развитие института отзыва депутатов. Закон СССР «О порядке отзыва депутата ВС СССР» содержал процедуру отзыва<sup>5</sup>. Аналогичные законы были приняты в союзных республиках (например, Закон РСФСР 1960 г.<sup>6</sup>). Отзыв невозможно было осуществить без

---

<sup>1</sup> Декрет ВЦИК от 24.11.1917 «О праве отзыва делегатов» // СУ РСФСР. 1917. №3, ст.49.

<sup>2</sup> Постановление ВЦИК от 26.01.1922 «Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа» // СУ РСФСР. 1922. №10, ст.90.

<sup>3</sup> Постановление ВЦИК от 23.07.1928 «Об отзыве депутатов» // СУ РСФСР. 1928. №104, ст.657.

<sup>4</sup> Указ Президиума ВС СССР от 09.01.1950 «Об утверждении Положения о выборах в Верховный Совет СССР» // Ведомости ВС СССР. 1950. №2.

<sup>5</sup> Закон СССР от 30.10.1959 «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» // Свод законов СССР. т. 1. с. 97, 1990.

<sup>6</sup> Закон РСФСР от 27.10.1960 «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // Свод законов РСФСР. т.1. с.122, 1988.

санкции партийных органов. Координирующая роль отводилась Президиуму ВС СССР (ст.3-5,7). Несмотря на эти ограничения следует отметить, что до принятия вышеназванных законодательных актов норма, содержащаяся в ст. 142 Конституции СССР 1936 г., закреплявшая право избирателей на отзыв депутатов всех звеньев, практически не применялась.

Только к началу 90-х годов начались попытки демократизации отзыва депутатов. В Законе СССР «О статусе народного депутата СССР» регламентировано ослабление императивного мандата<sup>1</sup>. В Законе РСФСР «О порядке отзыва депутата РСФСР» вводилось тайное голосование при решении вопроса об отзыве и устанавливался судебный контроль за законностью процедуры<sup>2</sup>. Однако распад СССР прервал намеченные реформы.

Возвращаясь к рассматриваемому периоду отметим, что в законе 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» определялся субъект отзыва, субъект инициативы отзыва, а именно избиратели, проживающие на территории избирательного округа, по которому избран депутат (ст.1,2). Закон не содержал исчерпывающего перечня конкретных нарушений, влекущих отзыв. Основания для отзыва формулировались очень широко и неопределенно, а именно не оправдание доверия избирателей, совершение действий, недостойных высокого звания депутата, утрата связи с избирателями. Для созыва собрания избирателей по вопросу отзыва требовалось согласие не менее 50% избирателей округа (либо собрание представителей коллективов, представляющих не менее 50% избирателей) (ст.3).

Процедура отзыва депутатов включала следующие стадии: инициатива (сбор подписей или созыв собраний для требования отзыва депутата, подтверждение кворума) и созыв собрания. Собрание избирателей округа созывалось Президиумом Верховного Совета СССР по требованию избирателей, подтвердивших кворум.

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 31.05.1990 (ред. от 30.08.1991) «О статусе народного депутата СССР» // Свод законов СССР. т. 1. с. 90-2, 1990.

<sup>2</sup> Закон РСФСР от 15.05.1991 «О порядке отзыва народного депутата РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №21, ст.697.

Собрание заслушивало инициаторов отзыва, депутату обеспечивалось право выступить с объяснениями или представить их письменно. После обсуждения вопроса проходило голосование. Решение об отзыве принималось открытым голосованием. Для отзыва требовалось большинство голосов избирателей (или их представителей), присутствующих на собрании. Решение собрания об отзыве депутата вступало в силу немедленно. Президиум Верховного Совета СССР официально публиковал сообщение об отзыве и назначал дату новых выборов в данном округе. В законе отсутствовали судебные или иные независимые процедуры для проверки законности и обоснованности принятого решения.

В регламентах Верховных Советов СССР и союзных республик и особенно в Положениях о выборах в местные Советы депутатов трудящихся, принятых в союзных республиках в 1950-х – начале 1960-х гг. (например, Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР)<sup>1</sup> порядок отзыва депутатов конкретизировался.

Законодательная регламентация института отзыва депутатов в рассматриваемый период представляла собой реализацию конституционного принципа ответственности депутатов перед избирателями, формально закрепленного в Конституции СССР 1936 года, но не имевшего до этого момента детальной процедурной реализации.

Данная мера отражала эволюцию советской политической системы в направлении развития механизмов обратной связи между депутатским корпусом и населением. Институт отзыва создавал правовые основания для реализации императивного мандата, подчеркивая производный характер депутатских полномочий от воли избирателей. Введение четкой процедуры отзыва способствовало формально-правовому закреплению подотчетности депутатов.

---

<sup>1</sup> Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР (утв. Указом Президиума ВС РСФСР от 02.10.1950 (ред. от 28.03.1961) // Ведомости ВС СССР. 1950. №30.

Другим институтом народовластия, получившим юридическую регламентацию, стали всенародные обсуждения законопроектов. Конституция СССР 1936 г. (ст.134) предусматривала право вынесения важнейших вопросов на всенародное обсуждение. В период с 1950-х по 1970-е годы практика всенародных обсуждений законопроектов регламентировалась указами Президиума Верховного Совета СССР об их вынесении на общественное обсуждение. Эти указы издавались в связи с обсуждением конкретных законопроектов, к примеру Указ от 30 мая 1956г. «О вынесении на всенародное обсуждение проекта Закона о государственных пенсиях»<sup>1</sup>.

Указы содержали конкретные сроки проведения обсуждений, порядок представления предложений и замечаний, образование редакционных комиссий, обязательность публикации итогов обсуждения. Процедура включала опубликование проекта закона в центральной и местной прессе, организацию его обсуждения на собраниях трудовых коллективов, в общественных организациях, по месту жительства.

Сбор и обобщение поступивших предложений и замечаний часто поручался комиссиям Верховного Совета или специальным рабочим группам. В качестве других примеров законодательных актов, вынесенных на обсуждение приведем проект закона «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством»<sup>2</sup>, проекты Основ законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик (1958 г.) и проекты Основ уголовного законодательства, Основ уголовного судопроизводства (1958 г.).

Результаты обсуждения носили рекомендательный характер. Окончательное решение оставалось за Верховным Советом СССР. Однако сам факт юридического закрепления практики таких обсуждений имел принципиальное значение. Из символа советской демократии обсуждения

---

<sup>1</sup> Ведомости ВС СССР. 1956. №11. Ст.231.

<sup>2</sup> Постановление Совмина СССР от 22.05.1957 №556 «О мероприятиях, связанных с исполнением Закона «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» // СП СССР. 1957. №6. ст.63.

трансформировались в средство социалистической законности, вовлекая народ в законотворчество, служа инструментом легитимации важнейших решений («одобрено народом»). Обсуждения позволяли выявить и учесть отдельные замечания и предложения советских граждан.

Материалы редакционных комиссий фиксируют значительное количество поступавших от граждан предложений – например, свыше 46 тысяч замечаний по проекту пенсионного закона. Часть этих предложений была инкорпорирована в окончательные тексты законов. Данный механизм обеспечивал формальное участие граждан в нормотворческом процессе, прежде всего в социальной сфере, где нормативные предписания должны были отличаться определённой и доступностью формулировок ввиду их прямого применения в повседневной практике<sup>1</sup>.

Создание и правовое регулирование деятельности массовых самодеятельных организаций трудящихся стало основным направлением реализации идеи слияния государственного и общественного начал и создания разветвленной системы организаций трудящихся. Государство передавало отдельные юрисдикционные и административно-хозяйственные полномочия органам общественной самодеятельности (товарищеским судам, домовым комитетам и др.). Их деятельность была подробно регламентирована, что придавало ей легитимный и предсказуемый характер.

Принимались акты, утверждавшие типовые положения об основных видах подобных организаций. К примеру Положение о товарищеских судах<sup>2</sup> закрепляло их право рассматривать мелкие правонарушения (прогулы, мелкие хищения, хулиганство), бытовые споры, применять меры общественного воздействия (общественное порицание, штраф, возмещение ущерба). Это была попытка делегировать часть судебных функций общественности.

---

<sup>1</sup> Иванова Г.М. Формирование советской модели пенсионного обеспечения в середине 1950-х годов // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Т.15. №5. 2013. – С.129-136.

<sup>2</sup> Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июля 1961 г. «Об утверждении Положения о товарищеских судах» // Ведомости Верховного Совета РСФСР от 6-31 июля 1961. №26.

Положения о народных дружинах (например, Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»<sup>1</sup> и др.) регламентировали их создание на предприятиях, в учреждениях, по месту жительства для помощи милиции в охране порядка, борьбе с правонарушениями. Это пример делегирования части правоохранительных функций.

Народные дружины как формально новый институт участия населения в охране правопорядка получил системное законодательное оформление в рассматриваемый период. Их деятельность на республиканском уровне регулировалась Положением о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка в РСФСР, утвержденным Постановлением Совета Министров РСФСР от 30 марта 1960 г. На общесоюзном уровне в 1974 г. было принято Положение о добровольных народных дружинах<sup>2</sup>.

Данные акты впервые на уровне правительственных постановлений союзной республики и затем СССР закрепили статус, задачи, права, обязанности, организацию и руководство народными дружинами<sup>3</sup>. Законодательное оформление института добровольных народных дружин с четкой структурой и широкими полномочиями по охране общественного порядка на всей территории страны относится к данному периоду и является его специфической чертой.

Попытка слияния государственных и общественных начал приводила к появлению гибридных структур, где государственные органы (советы, милиция) опирались на общественную инициативу и контроль («государственно-общественные» формы). Передача части рутинных функций (контроль, воспитание, разрешение мелких конфликтов) общественности, способствовала разгрузке государственного аппарата, сокращению бюрократического аппарата.

---

<sup>1</sup> Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 02.03.1959 №218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» // СП СССР. 1959. №4, ст.25

<sup>2</sup> Указ Президиума ВС СССР от 20.05.1974 №6007-VIII «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка» // Ведомости ВС СССР. 1974. №22, ст.326.

<sup>3</sup> Горшенев В.М. Участие общественности в охране правопорядка. – М.: Юридическая литература, 1966. – С.45-50.

Подобную деятельность рассматривали как подготовку кадров с навыками будущего коммунистического самоуправления. Юридические акты придавали этим организациям легитимность и определенный статус, хотя их реальная автономия была минимальной, а деятельность контролировалась партийными и советскими органами<sup>1</sup>.

Законодательство рассматриваемого периода (законы СССР, указы Президиумов ВС, республиканские положения и регламенты), а также партийные постановления образовали целостный нормативный массив, обеспечивающий реализацию концепции общенародного государства. Оживление представительной демократия достигалось восстановлением сессионной работы советов, расширением формальных полномочий (особенно местных советов), активизацией комиссий, укреплением связей с населением, восстановлением института отзыва.

Законодательное стимулирование и регулирование массовых форм прямого участия (практика всенародных обсуждений, закреплённая решениями; республиканские Положения о товарищеских судах, народных дружинах; типовые положения об уличкомах, домкомах, утверждаемые исполкомами) способствовало созданию «разветвленной системы» общественных организаций как инструмента вовлечения масс в управление.

Однако реформы проводились под строгим партийным контролем. Партийные решения имели силу закона, а реальная власть оставалась в руках партаппарата. Многие законодательно закреплённые демократические процедуры (всенародные обсуждения, отчеты депутатов, выборы, работа комиссий) носили ритуальный, показательный характер.

Так, Секретная инструкция ЦК КПСС обкомам, крайкомам и ЦК компартий союзных республик «О ходе подготовки к выборам в Верховный Совет СССР» (1958 г.) содержала следующее указание: «...обеспечить

---

<sup>1</sup> См. : Аксенов, В. Г. Взаимодействие органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / В. Г. Аксенов, И. И. Веремеенко, С. С. Стрельников ; МВД СССР. Всесоюз. науч.-исслед. ин-т. – М.: [б. и.], 1975. – С. 5,7.

выдвижение и регистрацию кандидатов в депутаты Верховного Совета СССР только тех товарищей, которые пользуются заслуженным авторитетом у трудящихся и безусловно преданы делу Коммунистической партии... Всем партийным организациям принять меры к тому, чтобы не допустить выдвижения на собраниях лиц, которые могут быть использованы враждебными элементами...»<sup>1</sup>. Поэтому результаты выборов редко существенно влияли на принятие решений.

Подводя итоги исследования законодательных актов рассматриваемого периода, механизм законодательного регулирования советского народовластия может быть охарактеризован как многоуровневая иерархически организованная система взаимосвязанных нормативных актов, в рамках которой конституционные положения конкретизировались в общесоюзном, республиканском и подзаконном регулировании.

Первый уровень составляла конституционная основа. Конституция СССР 1936 г. закрепляла принцип народовластия как исходное начало организации государственной власти: источником власти определялись трудящиеся (ст. 2), осуществление власти связывалось с системой советов (ст. 3), а статус КПСС как «руководящего ядра» советских организаций (ст. 126) задавал политико-организационные пределы функционирования представительных институтов. Главы о правах и обязанностях граждан и о системе местных органов власти, а также нормы о всенародном обсуждении и праве отзыва депутатов формировали конституционный каркас институтов непосредственного и представительного народовластия.

Второй уровень образовывало общесоюзное законодательство, обеспечивавшее нормативную конкретизацию конституционных положений. Кодифицированные акты (Основы уголовного, уголовно-процессуального законодательства 1958 г., гражданского и гражданско-процессуального законодательства 1961 г., семейного законодательства 1968 г., трудового

---

<sup>1</sup> Аппарат ЦК КПСС и культура. 1953-1957: Документы / Сост.: В.Ю. Афиани (отв. ред.), З.К. Водопьянова (отв. сост.) [и др.]. – М.: РОССПЭН, 2001. – С.95.

законодательства 1970 г.) устанавливали единые принципы реализации прав граждан и тем самым формировали нормативную базу осуществления социально-экономических аспектов народовластия. Специальные законы — в том числе о статусе депутатов и о порядке их отзыва — регламентировали процедурные элементы функционирования представительных органов. Указы Президиума Верховного Совета СССР и примерные положения о местных Советах разных уровней (сельских, поселковых, районных и др.) определяли порядок организации работы Советов, формы их взаимодействия с населением и участие граждан в решении вопросов местного значения.

Третий уровень составляло республиканское законодательство, направленное на детализацию общесоюзных норм с учетом специфики союзных республик. Положения о местных советах депутатов трудящихся конкретизировали их компетенцию, порядок деятельности, формы отчетности и взаимодействия с населением. Нормативные акты о выборах и отзыве депутатов устанавливали единые процедурные требования к формированию и контролю деятельности представительных органов на местах.

Четвертый уровень образовывали подзаконные акты, обеспечивавшие практическую реализацию законодательных предписаний. Инструкции по применению отраслевого законодательства, решения исполнительных комитетов, положения о домовых комитетах и иных формах общественного участия детализировали порядок осуществления закрепленных законом полномочий и процедур.

Таким образом, механизм законодательного регулирования народовластия представлял собой последовательно организованную систему нормативных актов различной юридической силы, в рамках которой конституционные принципы трансформировались в конкретные процедуры формирования органов власти, реализации прав граждан и их участия в управлении государственными и общественными делами.

Анализ законодательной базы позволяет выделить следующие характерные черты закреплённого механизма народовластия рассматриваемого периода:

- детальная регламентация, выражавшаяся в том, что законодательством стремились урегулировать практически все аспекты провозглашённого народовластия – от конституционных принципов до процедур работы уличных комитетов;

- иерархичность и централизованное единство. Система строилась на иерархии нормативных актов (конституция СССР – законы СССР / указы ПВС СССР – законы / положения союзных республик – подзаконные акты), обеспечивая единообразие основных принципов на всей территории СССР при возможности республиканской конкретизации;

- преимущественно представительный характер народовластия в лице советов. Советы законодательно позиционировались как основное звено осуществления народовластия («работающие корпорации»), с детальная регламентацией их системы, компетенций (особенно местных советов), процедур деятельности и связи с населением;

- интеграция институтов непосредственной демократии и общественного участия в государственную систему. Институты отзыва, всенародных обсуждений, товарищеских судов, народных дружин, домкомов и т.д. законодательно оформлялись не как автономные общественные инициативы, а как элементы государственно-общественной системы, действующие под руководством и в тесной связи с советами и партийными органами, выполняя делегированные им функции;

- нормативная асимметрия в закреплении и обеспечении различных групп прав граждан. При детальная правовой регламентации социально-экономических прав и установлении процедур их реализации законодательство ограничивалось более общими формулировками в отношении политических прав и свобод. В результате механизмы осуществления социально-экономических прав сопровождались развернутыми гарантиями и

институциональными средствами обеспечения, тогда как реализация политических прав была поставлена в зависимость от дополнительных условий и процедурного контроля, что объективно снижало возможности их самостоятельного осуществления;

- закрепление руководящей роли КПСС как системообразующего элемента, что предопределяло подчиненный характер всех остальных элементов механизма народовластия по отношению к партийным решениям и директивам, фактически имевшим силу закона.

Таким образом, в результате законодательной деятельности союзных и республиканских органов государственной власти во второй половине 1950-х – первой половине 1970-х гг. был выстроен целостный механизм нормативного регулирования народовластия, представлявший собой иерархически организованную систему взаимосвязанных правовых актов различной юридической силы. Его основу составляли конституционные положения о советах как политической основе государства, отраслевое законодательство, определявшее порядок реализации прав граждан, а также специальные акты, регламентировавшие статус депутатов, выборные процедуры, отзыв, деятельность органов народного контроля и иные формы участия населения в управлении. В итоге сложилась нормативно упорядоченная, институционально разветвлённая и внутренне противоречивая модель народовластия, в которой расширение форм участия населения сопровождалось сохранением структурных ограничений их самостоятельной реализации.

## **2.2 Правовые институты народовластия в Конституции СССР 1977 г. и в законодательстве, принятом на ее основе**

Принятие Конституции СССР 1977 г. зафиксировало на уровне Основного Закона переход от концепции государства диктатуры пролетариата к доктрине общенародного государства, получившей нормативное выражение в конституционных положениях о политической системе и принципах организации государственной власти.

В современной научной литературе анализ данной Конституции нередко ограничивается описанием институциональной структуры государственного аппарата и сравнением её с моделью 1936 г. При этом недостаточное внимание уделяется изменению содержательных характеристик советской государственной власти, выразившемуся в системном закреплении народовластия в качестве основополагающего принципа организации политической системы.

Между тем Конституция 1977 г. впервые придала комплексный и концептуально завершённый характер правовой конструкции советского государства, последовательно увязав положения о политической основе, правах граждан, формах представительной и непосредственной демократии в единую нормативную систему.

Одна из задач исследования заключается в восполнении обозначенного пробела посредством анализа концепции советского народовластия не как совокупности декларативных положений, а как принципа, определявшего организацию, компетенцию и порядок деятельности государственных и общественных институтов.

Конституция СССР 1977 г. завершила длительную эволюцию законодательства о Советах — от их возникновения в начале XX века до формирования устойчивой государственной системы, в которой народовластие получило нормативное закрепление в качестве основы конституционного строя<sup>1</sup>.

В советской государственно-правовой доктрине, нашедшей отражение в Конституции СССР 1977 г., народовластие понималось как качественно новая ступень в развитии демократии, возможная лишь на основе социалистических общественных отношений. Народовластие представляло собой не абстрактный политический лозунг, а основополагающий принцип конституционного строя, определявший всю организацию государственной и общественной жизни. Его определение, данное в статье 2 Основного Закона, — «Вся власть в СССР

---

<sup>1</sup> Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти: Некоторые вопросы истории, теории и практики. — М.: Юрид. лит., 1978. — С.13.

принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР» – хотя и является лаконичным, но раскрывает глубокую и многоаспектную правовую конструкцию, которая конкретизируется в десятках других статей<sup>1</sup>.

Во-первых, народовластие понималось как полномочие народа. Ключевым здесь является термин «вся власть». Это означало, что народ выступал не просто источником легитимности, делегирующим полномочия на определенный срок, как это часто трактуется в буржуазных конституциях, а являлся постоянно действующим верховным носителем суверенитета. Такой подход качественно отличал советскую модель, предполагая не эпизодическое (в момент выборов), а непрерывное осуществление власти народом. Данная концепция была прямым развитием идей, сформулированных в ходе революционного нормотворчества, когда, как отмечал В.И. Ленин, «сама масса населения... выступает на сцену, сама чинит суд и расправу, применяет власть, творит новое революционное право»<sup>2</sup>. Конституция 1977 г. юридически оформила этот принцип, возведя его на уровень высшей государственной нормы.

Во-вторых, конституционная модель раскрывала механизм осуществления этого полномочия. Главным институциональным каналом были провозглашены советы народных депутатов как политическая основа СССР (ст.2). Это означало, что никакие другие государственные или общественные структуры не могли подменять собой или дублировать властные функции советов. Иные государственные органы – от исполнительно-распорядительных до судебных и прокурорских – формировались советами, были им подотчетны или подконтрольны (ст.2,102,130,153). Таким образом, Советы выступали как единый каркас, на котором держалась вся система государственной власти, обеспечивая ее единство и подчиненность воле народа.

В-третьих, народовластие имело материальную (экономическую) основу,

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст.617.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. т.12 – С.321.

что составляло его отличие от формальных демократий. Статьи 10-12 Конституции закрепляли основу экономической системы СССР – социалистическую собственность в формах государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной. Отсутствие частной собственности на основные средства производства, с точки зрения советской теории, исключало экономическое угнетение и обусловленное им политическое доминирование немногочисленного класса собственников.

В-четвертых, Конституция закрепляла всеобъемлющий характер участия народа в управлении. Это не ограничивалось лишь выборами в советы. Статья 48 гарантировала гражданам СССР право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения. Это право обеспечивалось целым комплексом институтов: представительная демократия (выборы в советы на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ст.95); непосредственная (прямая) демократия (всенародное обсуждение важнейших вопросов государственной жизни (ст.114) и всенародное голосование (референдум) (ст.108); участие в работе государственных органов, общественных организаций, органов общественной самодеятельности (ст.48); внесение предложений в государственные органы и критику недостатков в их работе (ст.49). Такой многоуровневый подход превращал народовластие из разового акта голосования в постоянный процесс вовлечения граждан в управление.

В-пятых, народовластие носило подконтрольный и ответственный характер. Важнейшими гарантиями против отрыва депутатов и аппарата от избирателей были конституционно закрепленные институты наказов избирателей (ст.102) и отзыва депутатов, не оправдавших доверия (ст.107). Эти институты, уходящие корнями в практику первых советов, делали народ не пассивным наблюдателем, а активным субъектом, влияющим на своих представителей.

Таким образом, советское народовластие по Конституции СССР 1977 г.

можно определить как целостную, системно организованную форму осуществления государственной власти, при которой народ (трудящиеся города и деревни) является постоянным и полновластным носителем суверенитета. Основным институциональным механизмом реализации власти служит единая система подотчетных и подконтрольных народу советов народных депутатов. Экономической основой власти выступает общественная социалистическая собственность, исключая эксплуатацию, а правовыми гарантиями – широкий комплекс форм непосредственного и представительного участия граждан в управлении, обеспечивающий реальный характер власти народа. Эта конструкция стала юридическим воплощением исторического опыта, начатого революционным творчеством масс 1905 года и направленного на создание нового типа государства.

Для объективной оценки модели народовластия, закрепленной в Конституции СССР 1977 г., необходимо разграничить два взаимосвязанных, но не тождественных понятия, нашедших в ней свое отражение: политическую систему социализма и механизм осуществления народовластия<sup>1</sup>. Это разграничение имеет принципиальный характер, так как оно раскрывает комплексный подход советского государствоведения к организации советской власти, учитывающий как институциональные, так и социально-политические аспекты. Теоретические представления о данном различии, разработанные в трудах советских правоведов<sup>2</sup>, были непосредственно инкорпорированы в текст Основного Закона.

Политическая система социализма, как она определена в ст. 6 и преамбуле Конституции, представляла собой широкий, комплексный социально-политический организм, охватывающий всю совокупность государственных и общественных институтов, через которые граждане участвуют в управлении

---

<sup>1</sup> Демочкин Н.Н. Власть народа: формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма. – М.: Мысль, 1978. – С. 5-7.

<sup>2</sup> Вопросы развития политической системы социализма / Ред. кол. Д.А. Керимов, С.Э. Жилинский. Акад. общественных наук при ЦК КПСС. – М., Акад. общественных наук при ЦК КПСС, 1980 – С. 14-18.

обществом. Ее конституционная характеристика включала Коммунистическую партию Советского Союза – «руководящую и направляющую силу советского общества, ядро его политической системы».

Конституция закрепляла авангардную роль КПСС в выработке стратегических направлений развития общества. Советы народных депутатов как основной элемент системы народовластия. Профессиональные союзы, Всесоюзный Ленинский Коммунистический Союз Молодежи (ВЛКСМ), кооперативные и другие общественные организации (ст.6) в соответствии с Конституцией, участвовали в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов.

Таким образом, политическая система представляла собой механизм политической организации общества, основанный на принципе социалистического интернационализма (ст.36) и объединяющий усилия всех структур для достижения общей цели – построения коммунизма

Механизм осуществления народовластия – это государственно-правовой институт<sup>1</sup>, очерченный рамками конституционного регулирования. Его ядром и главным структурным элементом являлись советы народных депутатов. Если политическая система характеризует весь спектр политических отношений в обществе, то механизм народовластия фокусируется именно на формах и процедурах реализации народом принадлежащей ему государственной власти, то есть власти, обладающей свойствами верховенства и общеобязательности.

Конституционное выражение этого различия прослеживается в функциональном назначении, способе формирования, характере властных полномочий, системе связей и подчиненности. Конституция устанавливает, что все государственные органы подконтрольны и подотчетны советам народных депутатов (ст.2,102,130,153). Общественные организации, входившие в политическую систему, не находились в отношениях подчинения с

---

<sup>1</sup> Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР: (Гос. правовое исследование). – Томск, Издательство Томского университета, 1975. – С.113.

государственными органами, а взаимодействовали с ними на основе сотрудничества, что отражено в статьях 7, 48, 51 Конституции.

Таким образом, Конституция СССР 1977 г. опиралась на теоретический постулат, разработанный советской юридической наукой, о том, что политическая система социализма – это координационная система политической активности, объединяющая все организации трудящихся под руководством КПСС. Механизм осуществления народовластия – это стержневой элемент, ядро этой системы, наделенное исключительным правом осуществлять от имени народа государственную власть во всей ее полноте.

Данное конституционное разграничение подчеркивало, что народовластие реализуется не только через государственные институты, но и через широкую сеть общественных организаций. Однако именно советы, как прямое порождение революционного творчества масс, оставались единственным и универсальным каналом легитимации и осуществления государственной власти в СССР.

Принцип полновластия народа в Конституции СССР 1977 г. не просто декларировался, но и реализовывался через систему конкретных конституционных норм, создававших правовые гарантии для его осуществления. Юридическое закрепление народа как единственного источника и носителя власти (ст.2). Это было принципиальным отличием от предшествующих советских конституций, подчеркивавших классовый характер власти. Новая конституция юридически закрепила становление общенародного государства и права советского гражданина<sup>1</sup>.

Конституция СССР 1977 г. представляет собой качественно новую ступень, на которой институт прав и свобод становится структурным элементом системы полновластия народа. Это положение нашло отражение в системной взаимосвязи правового статуса гражданина и принципа народного суверенитета, закрепленной в статье 39, где использование прав и свобод не должно наносить

---

<sup>1</sup> Таранов А.П. Конституция общенародного государства / Отв. ред. И.М. Разнатовский. Киев: Наук. думка, 1980. – С.5.

ущерб интересам общества и государства.

Теоретической основой данного подхода послужили разработки советских правоведов 1960-х – 1970-х годов. Концепция взаимосвязи прав личности и обязанностей перед обществом была обоснована в трудах Н.В. Витрука<sup>1</sup> и С.С. Алексеева<sup>2</sup>, которые рассматривали правовой статус как меру свободы, детерминированную социально-экономическими условиями строительства коммунизма. Данный подход был развит Е.А. Лукашевой, отмечавшей, что в условиях общенародного государства происходит углубление связи между правами гражданина и его участием в управлении общественными делами.

Юридическая техника Конституции 1977 г. характеризуется переходом от декларативности, присущей главе X Конституции 1936 г., к более детализированному нормативному закреплению прав советских граждан. В тексте Конституции 1977 г. наряду с провозглашением прав содержатся конкретные гарантии их реализации. Например, право на труд (ст.40) включает гарантии вознаграждения, охраны труда и профессиональной подготовки.

Важной новеллой стало введение процессуально-охранительных норм для защиты прав советских граждан. Закрепление в ст. 58 права на обжалование в суд действий должностных лиц явилось результатом научной дискуссии о необходимости усиления судебной защиты прав граждан. Ее активными участниками были М.С. Строгович и В.П. Кашепов<sup>3</sup>. Данная норма создала конституционную основу для защиты личности от административного усмотрения.

Перечень конституционных прав в 1977 г. был существенно расширен. Появились права, отражающие новые социальные гарантии: право на охрану здоровья (ст.42), право на жилище (ст.44), право на пользование достижениями культуры (ст.46). Важным шагом в укреплении законности стала конкретизация

---

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – Москва: Наука, 1979. – С.45-48.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. – Москва: Юрид. лит., 1971. – С.78-82.

<sup>3</sup> Кашепов В.П. О судебной защите прав и свобод граждан // Советское государство и право. 1971. №7. – С.33-39.

оснований ограничения свободы личности в ст.54, что соотносится с научными разработками М.С. Строговича в области гарантий прав обвиняемого<sup>1</sup>.

Статья 48 гарантировала право участвовать в управлении государственными и общественными делами. Это право обеспечивалось не только возможностью избирать и быть избранным, но и участием во всенародных обсуждениях (ст.114), референдумах (ст.108), работе государственных органов, народном контроле.

Таким образом, регулирование правового статуса личности в Конституции СССР 1977 года представляет собой системное развитие советской доктрины народовластия. Детализация правовых норм, внедрение процессуальных гарантий и расширение перечня прав создали конституционную основу для реализации принципа полновластия народа через обеспечение защищенного и социально ориентированного статуса гражданина.

Принцип полновластия советов был производным от полновластия народа. Статьи 89-94 закрепляли за советами всю полноту власти на их территории. Они были правомочны решать вопросы, отнесенные к ведению СССР, не будучи ограничены узкими рамками местного самоуправления. Подотчетность и подконтрольность всего государственного аппарата советам (ст.2,102,130). Этот принцип обеспечивал производность исполнительной и судебной власти от власти представительной, избранной народом.

Народовластие реализовывалось через полноту власти советов, что составляло существенное отличие советской модели от буржуазного парламентаризма. Эта полнота раскрывалась в нескольких аспектах. Верховенство и единство власти выражалось в том, что советы образовывали единую систему, где высшим звеном был Верховный Совет СССР (ст.108). Тем самым исключался дуализм власти и система «сдержек и противовесов», которая, с советской точки зрения, маскировала реальное господство бюрократии и капитала.

---

<sup>1</sup> Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т.1: Основные положения науки советского уголовного процесса. – М.: Наука, 1968. – С.112-115.

Соединение законодательной, исполнительной и контрольной функций в работе советов делала их работающими корпорациями (ст.94,126). Они не только принимали законы и решения, но и формировали подотчетные им исполнительные комитеты (исполкомы), органы народного контроля, тем самым организуя выполнение своих решений. Это прямое развитие принципа, сформулированного еще в 1905 году: «депутаты Советов выступали как непосредственные организаторы выполнения принятых решений»<sup>1</sup>. Конституция 1977 года придала этому принципу всеобщий характер.

Советы обеспечивали представительство именно трудящихся масс, а не одного политического класса. Конституция 1977 г., закрепив общенародный характер государства, расширила эту базу, сохранив социальную ориентацию власти. Институты наказов избирателей (ст.102) и отзыва депутатов (ст.107), обеспечивали постоянную обратную связь и контроль избирателей над депутатами.

Принцип демократического централизма (ст.3), сочетающий выборность и подотчетность снизу доверху с дисциплиной и исполнением решений вышестоящих органов, обеспечивал и гибкость, и единство государственной власти. Статья 34 Конституции закрепляла равноправие граждан всех национальностей. Это развивало интернациональную природу советов.

Структура советов по Конституции 1977 г. отражала последовательное развитие в сторону большей унификации, централизации и расширения демократических начал, направленное на оптимизацию механизма народовластия. Конституция закрепила единое название для всех звеньев – Советы народных депутатов (ст.89). Это устранило существовавшее ранее терминологическое разнообразие (рабочих, солдатских, крестьянских депутатов), подчеркнув общенародный характер власти.

Система советов включала Верховный Совет СССР, Верховные Советы

---

<sup>1</sup> Сушкина Р.В. Дальнейшее развитие демократических принципов в деятельности местных Советов в условиях развитого социализма // По заветам В.И. Ленина. – М., 1979. Вып.6. – С.144-151.

союзных и автономных республик, местные советы (краевые, областные и т.д.). Это создавало стройный, логичный механизм, где каждое звено имело четко очерченную компетенцию (ст.91,145-149).

Закрепление порядка формирования исполнительных и распорядительных органов (исполкомов) непосредственно советами и их подотчетности (ст.126,149) стало развитием ранней практики, когда уже в 1917 г. исполкомы определялись как органы, «подотчетные и подконтрольные общим собраниям (пленумам) Советов»<sup>1</sup>. Конституция 1977 г. придала этому правилу высшую юридическую силу.

Таким образом, изменения в структуре были направлены на то, чтобы сделать систему советов более управляемой, эффективной и в то же время сохраняющей тесную связь с населением, что и являлось главной целью развития народовластия.

Единство системы советов, необходимое для советского народовластия, обеспечивалось комплексом конституционных принципов. Для всех звеньев системы устанавливалось всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании (ст.95), а также принципы коллективного обсуждения, гласности, отчетности и постоянной связи с массами (ст.100-101).

Конституция закрепляла подотчетность нижестоящих советов вышестоящим и обязательность решений последних (ст.91). Это предотвращало сепаратизм и обеспечивало проведение единой общегосударственной политики. Все советы действовали на основе Конституции и законов СССР (ст.73), что гарантировало единство прав и обязанностей граждан на всей территории страны. Эти принципы обеспечивали не механическое единство, а динамичное взаимодействие всех звеньев советской системы.

Данные принципы обеспечивали эффективность народовластия через создание единого правового пространства (ст.73) и строгой иерархической подотчетности (ст.91). Это гарантировало реализацию единой государственной

---

<sup>1</sup> Токарев Ю.С. Народное правотворчество накануне Великой Октябрьской социалистической революции. – М. – Л., 1965. – С.33-34.

политики на территории СССР, исключая правовой сепаратизм и обеспечивая согласованность действий всех звеньев власти в интересах трудящихся. Сочетание централизма с местной инициативой создавало динамичную и управляемую систему.

Демократическая природа советов, закреплённая в Конституции, носила социалистический характер и рассматривалась в советском правоведении как высший тип демократии<sup>1</sup>. Политические права и свободы подкреплялись социально-экономическими гарантиями: правом на труд, отдых, бесплатное образование и медицинскую помощь (ст.39-46). Конституция предусматривала не только представительную демократию через Советы, но и разнообразные формы непосредственной демократии: всенародное обсуждение, референдумы, собрания граждан. Это позволяло учитывать мнение граждан и вовлекать народ в управление государством на постоянной основе.

Как писал И. Кант, «... общая воля народа есть не только согласованная, но и объединённая воля всех в том смысле, что каждый в отношении всех и все в отношении каждого принимают одни и те же решения. Стало быть, только всеобщим образом объединённая воля народа может быть законодательствующей»<sup>2</sup>.

Проведённый анализ позволяет утверждать, что Конституция СССР 1977г. представляла собой не просто очередной этап в развитии советского государства, а первую в истории России правовую модель общенародного государства, основанного на принципе народовластия. Эта модель стала результатом полувековой эволюции советской государственности. Конструкция народовластия в Конституции 1977 г. несмотря на свою специфику и обусловленность коммунистической идеологией, представляет значительный интерес для истории политико-правовой мысли как опыт построения целостной модели государства, провозгласившего своей основной целью реализацию

---

<sup>1</sup> Закономерности развития социалистического государства / [Кнапп В., Мамут Л.С., Сафаров Р.А. и др.; Редкол.: В. Вайхельт и др.]. – Москва: Юрид. лит., 1983. – С.210-213.

<sup>2</sup> Кант И. Метафизика нравов // Сочинения: в 8 т. – М.: ЧОРО, 1994. – Т. 6. – С. 235–236.

власти народа.

Реализация конституционных принципов и механизмов потребовала разработки и принятия комплекса законодательных актов, которые конкретизировали и развивали базовые положения Основного закона. Анализ нормативно-правовых актов, принятых в этой связи, позволяет выявить системные подходы советского законодателя к реализации конституционной модели народовластия, оценить юридико-техническое качество принимаемых актов и определить их место в общей системе государственно-правового регулирования народовластия.

В направлении совершенствования системы представительной советской демократии после 1977 г. был принят комплекс законов, детализировавших организацию и деятельность советов народных депутатов. Закон СССР «О выборах в Верховный Совет СССР» 1978 г. стал первым актом<sup>1</sup>, развивавшим избирательную систему в соответствии с новой Конституцией. Закон конкретизировал конституционные принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ст.95 Конституции), установив единые процедурные стандарты для формирования высшего органа государственной власти.

С юридико-технической точки зрения закон отличался высокой степенью детализации. В нем прописаны правила составления списков избирателей, образования избирательных округов, формирования избирательных комиссий, порядка выдвижения кандидатов и проведения голосования. Однако недостатком законодательной конструкции оставалось отсутствие реальной альтернативности на выборах, что снижало состязательный характер избирательного процесса.

Принятие новой редакции Закона СССР «О статусе народных депутатов в СССР» в 1979 г. способствовало укреплению правового положения народных избранников. Закон развивал положения статей 103–107 Конституции, закрепляя

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 06.07.1978 №7772-IX «О выборах в Верховный Совет СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. №28, ст.441.

систему прав, обязанностей и гарантий деятельности депутатов. В соответствии со ст.2, 89 и др. Конституции 1977 г., закон стал регулировать статус «народных депутатов», а советы стали именоваться «советами народных депутатов». Это было не просто терминологическое изменение, название отражало «общенародный» характер советского государства<sup>1</sup>.

Сравнительно-правовой анализ текстов Закона СССР от 20.09.1972 «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР» и его редакции позволил выявить существенные изменения, направленные на приведение законодательства в соответствие с Конституцией СССР 1977 года и развитие институтов народовластия. Так, в ст.6 подчеркивается персональная ответственность депутата перед выдвинувшими его организациями. Редакция ст.7 закрепляет институт наказов как форму непосредственной демократии. В ст.20 расширен круг субъектов, перед которыми депутат обязан отчитываться<sup>2</sup>.

Дополнительно введены права и гарантии народных депутатов, более детально прописаны обязанности исполнительных комитетов по обеспечению условий их работы в избирательных округах. К примеру, в ст.23 закреплено право депутата на личное участие в рассмотрении его обращений. В ст.33-34 четко прописана процедура дачи согласия на привлечение депутатов к ответственности, включая механизм обжалования решений местных советов в вышестоящих органах.

Юридическая конструкция обновленного в 1979 г. закона отличалась продуманностью. В нем установлены конкретные формы депутатской деятельности, прописаны процедуры реализации прав депутатов, гарантии депутатской неприкосновенности, определены механизмы взаимодействия депутатов с избирателями и государственными органами, меры ответственности за нарушение прав депутатов. Вместе с тем закон не конкретизировал механизм

---

<sup>1</sup> Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в Советском государстве // Сборник научных трудов ВЮЗИ. XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы государственно-правовой науки. М.: РИО ВЮЗИ, 1984. – С.19.

<sup>2</sup> Закон СССР от 20.09.1972 №3352-VIII «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1972. №39, ст.347.

принудительного отзыва депутатов, не оправдавших доверия избирателей, что ослабляло действенность института отчетности.

Важным направлением развития законодательства стало разграничение компетенции между различными уровнями представительной власти в принятых в 1980-1983 г. законах об основных полномочиях краевых, областных, районных в городе, поселковых и сельских Советах. Так, Закон СССР от 25 июня 1980 г. «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов»<sup>1</sup> детализировал положения статей 145-147 Конституции, устанавливая предметы ведения для каждого звена системы советов.

Конституция 1977 г. закрепила не только представительные, но и непосредственные формы народовластия (ст.48), что потребовало развития соответствующего законодательства. Закон СССР от 17 июня 1983 г. «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» развивал положения ст.8 Конституции, устанавливая конкретные права трудовых коллективов в области управления производством, решения социальных вопросов, избрания органов самоуправления<sup>2</sup>.

Закон определял трудовой коллектив как «основную ячейку социалистического общества» (преамбула, ст.1). Это базовая правовая конструкция. Народовластие в СССР, согласно закону, реализуется не только через представительные органы (Советы), но и непосредственно на местах, в первичных производственных коллективах. Закон развивал принцип, закрепленный в Конституции СССР, переводя его из декларативной в функциональную плоскость, наделяя конкретную ячейку общества полномочиями.

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 25.06.1980 №2351-Х «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» // Ведомости ВС СССР. 1980. №27, ст.526.

<sup>2</sup> Закон СССР от 17.06.1983 «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» // Ведомости ВС СССР. 1983. №25, ст.382.

Перечень вопросов, которые трудовой коллектив правомочен был решать существенно расширен, в том числе: утверждение планов, встречных планов, мероприятий по повышению эффективности (ст.6); участие в распределении фондов экономического стимулирования, средства которых не могут быть изъяты без согласия коллектива (ст.14). В социальной сфере трудовые коллективы могли утверждать планы жилищного строительства, социально-культурных мероприятий, осуществлять контроль за распределением жилья (ст.16).

Юридически закреплена возможность влияния коллектива на управленческие кадры в форме участия в решении вопросов назначения руководящих работников «с учетом мнения трудового коллектива» (ст.13).

Трудовой коллектив был наделен правом применять меры общественного поощрения и взыскания, ставить вопрос о привлечении к ответственности нарушителей (ст.9). Тем самым трудовой коллектив, оставаясь общественным образованием, законодательно включался в механизм поддержания правопорядка, получая делегированные государством полномочия по применению мер общественного воздействия.

Закон не просто провозглашал права, а создавал организационно-правовой механизм их реализации (раздел III). Основной формой являлось общее собрание (конференция), решения которого носили обязательный характер для администрации и членов коллектива (ст.21). Это высший орган власти внутри коллектива. Закон также закреплял принцип гласности (ст.4), коллективного обсуждения и решения вопросов и систематического информирования коллектива о деятельности предприятия, что являлось необходимым условием для осознанного участия в управлении.

Государственное руководство трудовыми коллективами основывалось на принципе «демократического централизма» (ст.3). Развитие народовластия согласно закону не означало независимости от государственной власти. Напротив, деятельность коллективов осуществлялась под «государственным руководством» и «руководством организаций КПСС» (ст.1). Трудовые

коллективы были интегрированы в единую систему государственного управления. Они рассматривали вопросы, выносимые советами, вносили предложения, а органы власти обязаны были учитывать их мнение (ст.3).

Таким образом, закон развивал модель «социалистического самоуправления народа» (преамбула), которое являлось не альтернативой, а составной частью и формой реализации государственной власти. Закон представлял собой попытку юридического оформления модели производственной демократии, где трудовой коллектив выступал в качестве субъекта властных полномочий в пределах предприятия; звена в системе государственного управления, обеспечивающего обратную связь и участие трудящихся; инструмента воспитания «чувства хозяина производства» и повышения социальной активности. Юридическая новизна закона заключалась в комплексном закреплении статуса трудового коллектива, детализации его полномочий и создании механизмов их реализации.

Особое место в системе законодательства о народовластии занял Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О народном контроле в СССР»<sup>1</sup>, развивавший положения статей 92 и 104 Конституции. С формально-юридической точки зрения закон конкретизировал конституционные положения о народовластии. Преамбула и ст.1 Закона прямо ссылались на Конституцию СССР и определяли народный контроль как «одну из форм социалистической демократии», интегрируя его в конституционную модель власти. Утверждение, что «право контроля принадлежит самому народу как единственному хозяину своей страны», является идеологическим и правовым обоснованием института народного контроля.

Сочетание государственного и общественного начала (ст.1) считаем существенной характеристикой рассматриваемого закона. Народный контроль представлен не только как общественная инициатива, а как гибридный институт. Государственное начало выражалось в том, что органы народного контроля

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 30.11.1979 №1159-Х «О народном контроле в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. №49, ст.840.

(комитеты) образовывались советами народных депутатов (ст.12-15), входили в систему государственных органов, Председатель Комитета народного контроля СССР входил в состав правительства (ст.12,13), комитеты финансировались из госбюджета (ст.20). Их решения носили обязательный характер (ст.22).

Общественное начало выражалось в том, что в контрольной деятельности массово участвовали трудящиеся, избираемые в группы и посты на предприятиях и в колхозах (ст.17,18). Это была форма привлечения населения к осуществлению функций государственной власти. Закон предусматривает конкретные каналы для такого участия: избрание народных контролеров в трудовых коллективах (ст.17); право групп и постов проводить проверки, рейды, вносить предложения (ст.21, 25).

Реализация принципа гласности (ст.7), обязывала органы народного контроля информировать общественность о результатах проверок, а также рассматривать жалобы и предложения трудящихся (ст.19), что создавало дополнительный обратный канал связи между населением и государственным аппаратом. Наделение органов народного контроля реальными полномочиями (вплоть до отстранения от должности) создавало потенциальный механизм воздействия на нерадивых чиновников, что усиливало обратную связь между государством и обществом.

Нормы закона отличаются высокой степенью детализации. Например, ст.22 не просто перечисляет права комитетов, а конкретизирует виды взысканий (замечание, выговор, строгий выговор, отстранение от должности) и условия их применения. Юридико-техническими средствами закон встроен в систему советского законодательства. Статья 2 отсылает к иным актам законодательства, ст.9 четко разграничивает сферы деятельности с органами прокуратуры, судами и арбитражем, предотвращая коллизии.

Закон содержит элементы процессуальных гарантий для привлекаемых к ответственности: право должностного лица давать объяснения (ст.23), право на обжалование постановления в 10-дневный срок (ст.24), механизм досрочного снятия взыскания (ст.24), особые гарантии для народных контролеров от

преследования (ст.29).

Наряду с достоинствами в законе имеются недостатки. Несмотря на широкие полномочия, система народного контроля была полностью встроена в партийно-государственную иерархию. Руководящая роль КПСС прямо упомянута в преамбуле. На практике это означало, что важные кадровые и политические решения принимались партийными органами, ограничивая реальную независимость контроля.

Хотя низовые группы и избирались коллективами, вся система была жестко централизована. Инициатива «снизу» могла быть легко заблокирована или направлена в нужное русло «сверху». Содержание закона закрепляло основную функцию системы народного контроля, которая заключалась в обеспечении исполнения решений центра, а не в самостоятельном влиянии народа на управление.

Конституция 1977 г. и общесоюзные законы создали правовую основу для многоуровневого развития законодательства о народовластии. При этом системное наполнение конституционных принципов конкретными правовыми механизмами осуществлялось не только на общесоюзном, но и на республиканском уровне. РСФСР как крупнейшая союзная республика, определявшая на протяжении всей советской истории архитектуру всей системы советского законодательства, продемонстрировала последовательный подход к реализации конституционных положений.

Принятие Конституции РСФСР 1978 г.<sup>1</sup> стало первым этапом этого процесса. Воспроизводя основные положения союзной Конституции, республиканский Основной Закон одновременно содержал значительный массив норм, детализировавших организацию народовластия применительно к специфике РСФСР. В частности, статьи 82-84, 86-88 Конституции РСФСР определили систему советов народных депутатов на территории республики, их компетенцию и порядок деятельности.

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. №15, ст.407.

Детализация правового положения советов осуществлена в Законе РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР»<sup>1</sup>. Если Основной Закон провозглашал советы основой политического строя, то республиканский закон определил советы как органы государственной власти (ст.1), присвоив им все соответствующие атрибуты, включая права юридического лица (ст.12); установил исчерпывающую систему его полномочий во всех сферах жизни территории (ст.13-35), трансформировав политический тезис о «решении всех вопросов местного значения» в систему юридически зафиксированных прав и обязанностей.

Закон «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» стал юридическим инструментом имплементации главы 13 Конституции СССР в республиканское законодательство<sup>2</sup>. Его вклад состоит в переводе абстрактных принципов избирательного права в систему взаимосвязанных процессуальных норм. В частности, принцип всеобщности был обеспечен через установление единого возрастного ценза и исчерпывающего перечня ограничений, в том числе прямой запрет дискриминации граждан (ст.2). Это создавало формально-юридический барьер для произвольного отстранения граждан от участия в выборах.

Принцип равного избирательного права был конкретизирован нормой о наличии у каждого избирателя только одного голоса (ст.3) и правилами образования избирательных округов с примерно равной численностью населения (ст.14). Принцип прямого избирательного права был реализован путем закрепления модели прямых выборов депутатов во все местные Советы без каких-либо промежуточных инстанций (ст.4). Принцип тайного голосования был подкреплён созданием системы юридических и технических гарантий (специальные кабины, запрет контроля, порядок заполнения бюллетеней – ст.5,47). Детальная регламентация всех процессов (от образования

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР от 20.11.1980 «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1980. №48, ст.1593.

<sup>2</sup> Закон РСФСР от 03.08.1979 «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1979. №32, ст.784.

избирательных участков до полномочий исполкомов) придавала системе правовой, упорядоченный и демократический характер.

Оба закона развивали конституционные положения о взаимодействии депутатов с избирателями. Институт наказов избирателей (ст.10 Закона «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР») был наполнен конкретными процедурами. Закон «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» (ст.13) обязал учитывать указы избирателей при формировании планов и бюджета, что формально превращало указы в один из источников правотворческой и управленческой деятельности.

Публичность в работе советских органов власти была обеспечена нормами об обязательном опубликовании списков избирательных округов, данных о кандидатах, итогов выборов (ст.14,38,52 Закона «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР»), а также о гласности в работе избирательных комиссий и советов (ст.33, ст.4 Закона «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР»).

Принятие Закона РСФСР от 29 июля 1971 г. «О районном Совете народных депутатов РСФСР» и Закона «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР»<sup>1</sup> стало важным этапом в развитии системы местной государственной власти в РСФСР. Эти законы конкретизировали положения Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года о советах народных депутатов как единой системе органов государственной власти. Их анализ позволяет выявить как новые институты народовластия, так и системные особенности советской модели местного управления.

Законы определили вертикаль подчинения: районные и городские советы были подотчетны как вышестоящим советам, так и своим избирателям (ст.7,43 Закона «О районном Совете народных депутатов РСФСР»). Это проявлялось в праве вышестоящих советов отменять решения нижестоящих (ст.40,54), а также в двойном подчинении исполнительных органов – совету и вышестоящему

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР от 29.07.1971 «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1971. №31. Ст.654.

исполнительному органу (ст.3,58). Данный подход соответствовал принципу демократического централизма, закрепленному в ст.3 Конституции СССР.

Формально была разграничена компетенция между советом и его исполнительным комитетом. Исключительно на сессиях советов решались согласно ст.37 Закона «О районном Совете народных депутатов РСФСР» и ст.45 Закона «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР» следующие вопросы: утверждение планов и бюджета, образование исполнительных органов, избрание постоянных комиссий и др. Исполком осуществлял оперативное руководство хозяйственным и социально-культурным строительством в период между сессиями. Эти статьи развивали конституционное положение о том, что советы образуют подотчетные им органы (ст.149 Конституции РСФСР 1978 г.).

Проведенное исследование показывает, что в законодательстве РСФСР формально соблюден принцип широкого участия населения, создана нормативная основа для вовлечения в политико-управленческие процессы организованных коллективов. Право выдвижения кандидатов было предоставлено общественным организациям, трудовым коллективам и собраниям военнослужащих (ст.10 Закона «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР»). В состав избирательных комиссий включались представители от этих коллективов. Данные нормы, с формальной точки зрения, легитимировали выборы как акт волеизъявления всего народа, структурированного через государственные и общественные институты.

Давая оценку юридико-технического качества законодательства о народовласти, принятого после 1977 года, следует отметить системность правового регулирования. Законодательство охватывало основные аспекты народовласти: от организации выборов и деятельности представительных органов до форм непосредственного участия граждан в управлении

Законодатель последовательно реализовал подход, при котором каждый конституционный принцип получал развитие в системе конкретных законодательных актов. Это создавало целостную правовую основу для

реализации народовластия. Большинство принятых законов отличалось высокой степенью конкретизации правовых норм. Они содержали правила для реализации конституционных прав граждан.

В качестве недостатков укажем на излишнюю декларативность отдельных норм о народовластии. К примеру, городские и районные советы по закону координировали и контролировали деятельность предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения в сферах землепользования, охраны природы, строительства, социально-бытового обслуживания. Однако закон не определял, в какой именно юридической форме должна осуществляться эта координация и какие последствия влекло уклонение предприятия от нее.

В случае невыполнения решений совета руководителями таких предприятий, совет мог лишь «войти в соответствующие вышестоящие органы с представлениями о наложении... дисциплинарных взысканий»<sup>1</sup>. Это был не властный акт, а ходатайство. Во многих законах отсутствовали механизмы принуждения к исполнению установленных правил. Так, рекомендации постоянных комиссий советов всех уровней подлежали «обязательному рассмотрению». Однако единственной санкцией за неисполнение была обязанность «сообщить о результатах рассмотрения». Отсутствие механизма, обязывающего выполнить рекомендации комиссии или хотя бы мотивированно отказать, делало этот институт совещательным.

Видна недостаточная проработка ряда процедурных вопросов. В частности, законом не регламентировалась продолжительность сессий местных советов, что позволяло исполкому проводить их формально, за один день, не обеспечивая качественного обсуждения сложных вопросов.

Серьезным недостатком законодательной системы было несоответствие между формально-юридическим закреплением демократических институтов и их реальным функционированием в условиях однопартийной системы. Историк и политолог Г.Х. Шахназаров, работавший во второй половине 60-х – первой

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР от 29.07.1971 «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР», ст.9.

половины 80-х гг. в аппарате ЦК КПСС, в книге, изданной в период перестройки, признавал: «сложилась парадоксальная ситуация: исполнительные органы, призванные проводить в жизнь волю избравших их Советов, на деле зачастую становились над ними. Отчеты исполкомов перед Советами порой носили формальный характер, а депутаты не имели достаточной информации и возможностей для действенного контроля за их работой»<sup>1</sup>.

Вывод, основанный на изучении советской политической системы, показывает фундаментальный разрыв между конституционными нормами о «свободных выборах» и реальной практикой, где избирательный процесс был формой политического контроля. Это несоответствие стало одной из причин нарастания системного кризиса, проявившегося в годы перестройки.

В целом законодательство, принятое в развитие Конституции СССР 1977г., представляло собой последовательную нормативную конкретизацию модели общенародного государства, закреплённой в Основном Законе. Оно формировало развернутую систему правового регулирования организации и деятельности советов, форм непосредственного участия граждан, а также институтов общественного контроля. По уровню юридической техники соответствующие акты отличались структурной целостностью, системностью и детальной процедурной регламентацией.

Вместе с тем практическая реализация данной модели была ограничена институциональными особенностями советской политико-правовой системы: централизованным характером публичной власти, отсутствием политической альтернативности и зависимостью представительных органов от партийно-государственной вертикали. Это обусловило расхождение между нормативным объёмом полномочий и реальной самостоятельностью институтов народовластия.

Тем не менее сформированная в рассматриваемый период законодательная база имеет самостоятельное историко-правовое значение. Она отразила этап

---

<sup>1</sup> Шахназаров Г.Х. Цена свободы: Реформация Горбачева глазами его помощника. – М.: Россия: Зевс, 1994. – С.112.

эволюции отечественной государственно-правовой мысли, продемонстрировала потенциал и пределы правового конструирования народовластия в условиях социалистической системы и стала важным звеном в развитии институтов представительной и непосредственной демократии.

Обращение к современному этапу развития публичной власти позволяет выявить определённые институциональные тенденции, сопоставимые с ранее сформированными моделями организации власти. Изменения, внесённые Федеральным законом от 20.03.2025 № 33-ФЗ<sup>1</sup> по сравнению с моделью, закреплённой Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ, характеризуются усилением интеграции муниципального уровня в единую систему публичной власти. Это выражается в унификации организационных структур, расширении механизмов государственного контроля и перераспределении полномочий в пользу субъектов Российской Федерации.

В институциональном и финансовом аспектах новая модель предполагает сокращение степени организационной и бюджетной самостоятельности муниципальных образований и закрепление их функционирования в рамках единой вертикально координируемой системы управления. Такая трансформация свидетельствует о переориентации регулирования от модели организационной обособленности к модели встроенности местного уровня в общую структуру публичной власти.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. №40, ст.3822.

### **Глава 3 Изменения в организации работы и деятельности институтов советского народовластия во второй половине 50-х – первой половине 80-х годов**

#### **3.1 Осуществление представительного советского народовластия во второй половине 50-х – первой половине 80-х годов**

Преодоление сложившейся дихотомии взглядов на советское народовластие невозможно посредством только нормативного анализа законодательства. Объективная научная оценка требует комплексного историко-правового исследования практики и реального функционирования этих институтов. Действительно Конституция СССР 1977 г. декларировала права граждан на участие в управлении (ст.2, 48). Законодательство определяло политико-правовую природу органов народовластия в целом и каждого звена его в отдельности, их назначение в системе государственных и негосударственных органов и организаций, взаимоотношения внутри этой системы. Вследствие этого был законодательно закреплён разветвлённый механизм советского народовластия, представлявший собой соединение институтов государственной власти и общественного самоуправления.

В отличие от европейских либеральных демократий, где исходным элементом политической системы провозглашается автономный индивид, делегирующий часть своих прав государству, советская модель исходила из примата организованных коллективных образований. Первичными ячейками народовластия выступали советы народных депутатов – территориальные представительные органы, сформированные трудящимися. Именно эти органы, а не изолированные индивиды, составляли политический фундамент государства, формируя и контролируя все остальные органы советской власти, включая суды.

Таким образом, политическое тело Советской республики конституировалось не как совокупность граждан, а как иерархическая система территориальных и федеративных структур. Эта система отражала принцип «полновластия советов», где государственный суверенитет принадлежал не

абстрактному народу, а его институализированным представителям в лице системы советов.

В законодательстве и в официальной доктрине просматривается взаимосвязь и различия представительной и непосредственной форм народовластия, но практика порой существенно расходилась с нормативным идеалом. Изучение разрыва между законодательной моделью и правовой реальностью позволяет, как представляется, сформировать взвешенный и научно-обоснованный подход к советскому народовластию в его представительной и непосредственной форме.

Согласно ст. 5, 48 Конституции СССР 1977 г. «народ осуществляет власть через Советы и непосредственно». В советской юридической доктрине закреплялась идея единства обеих форм народовластия. Непосредственные формы («низовая демократия») дополняли представительные, создавая «единую систему социалистического народовластия»<sup>1</sup>. Статья 5 Конституции СССР 1977 г. объединяла обе формы как «единую систему органов власти».

Провозглашенное конституционными нормами единство представительной и непосредственной форм народовластия не исключало их функционального и правового разграничения. Данные различия обнаруживаются в законодательстве, определявшем иерархию властных полномочий между советами и институтами прямой демократии. В теоретических трудах советских правоведов также проводилось различие между этими формами через дифференциацию по сферам компетенции, методам, субъектам и юридической силе принимаемых решений<sup>2</sup>.

Непосредственное народовластие определялось как прямое участие граждан в принятии общегосударственных и местных решений без посредников<sup>3</sup>. Критерий непосредственного народовластия – прямое

---

<sup>1</sup> Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма: конституционные вопросы / Под ред. И.Е. Фарбера. – Саратов: Изд-во Саратов. Ун-та, 1979. – С.67.

<sup>2</sup> Григорян Л.А. Народовластие в СССР. – С.147.

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов: (конституционные основы, теория, практика). – М.: Изд-во МГУ, 1980. – С.42.

волеизъявление, в том числе голосование на референдумах, сходах, собраниях трудовых коллективов. Решения сельских сходов, собраний в трудовых коллективах по вопросам местного значения (ст.58 Конституции РСФСР 1978 г.) принятые напрямую были обязательны для исполнения.

Представительное народовластие осуществлялось через избранные народом органы (советы). В теории государственного права классические признаки представительного органа включают легитимность через выборы; полновластие органа в пределах своей компетенции; коллегиальность принятия решений; императивный или свободный мандат депутатов; законодательную и контрольную компетенцию; публичность деятельности<sup>1</sup>.

В СССР эти признаки были конституционно закреплены, но реализованы через призму социалистической доктрины, что породило специфические черты системы советов, например такие как единство законодательной и исполнительной деятельности<sup>2</sup>, руководящая роль КПСС, соединение представительной и исполнительной власти (ст.2, 94 Конституции СССР 1977 г.). Советы формировали подотчетные им исполнительные комитеты (исполкомы), что противоречило принципу разделения властей. Исполкомы, обладая профессиональным аппаратом, де-факто подменяли деятельность депутатского корпуса.

Все советы избирались населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права. Так, в 1977 г. состоялись выборы в местные советы. В их состав было избрано 2229785 депутатов. В голосовании приняли участие 166, 2 млн человек. В составе избранных депутатов 68,4% рабочих и колхозников, более 1 млн женщин<sup>3</sup>.

До 1988 г. порядок выборов определялся Законом СССР от 06.07.1978 «О

---

<sup>1</sup> Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР: Гос.-правовое исследование. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1975. – С.56-58.

<sup>2</sup> Топорнин Б.Н. О системе органов государственной власти в СССР // Советское государство и право. 1977. №7. – С.21.

<sup>3</sup> Чехарин Е.М. Советы народных депутатов – воплощение народовластия. – М.: Юридическая литература. 1978. – С.31.

выборах в Верховный Совет СССР»<sup>1</sup>. Ст.38 указанного закона, закреплявшая порядок выдвижения кандидатов в депутаты, допускала обсуждение при выдвижении кандидатов, но исключала альтернативность в ходе выборов депутатов: «один кандидат на место».

Граждане избирали депутатов, которые принимали решения от их имени. Сочетание в правовом статусе советов государственных и общественных начал делало их олицетворением воли народа и одновременно ответственными исполнителями по руководству делами государства. Они выступали своеобразным связующим звеном между государственными институтами и органами общественной самодеятельности, обеспечивая единство политической системы СССР<sup>2</sup>.

Самым массовым звеном в системе советов являлись сельские и поселковые советы. В них избирались почти 1,5 млн депутатов. Сельские и поселковые советы работали непосредственно среди трудящихся и ежедневно соприкасались с ними по самым разным вопросам. На территории этих советов проживало свыше 110 млн человек, находились более 36 тыс. колхозов, почти 12 тыс. совхозов, широкая сеть предприятий, социально-бытовых и культурных учреждений<sup>3</sup>.

Предпринятая в рамках «либерализации» общественных отношений (1956-1964 гг.) попытка восстановить подлинно представительную сущность советов как самодеятельных организаций трудящихся не привела к достижению поставленной цели. Неудача была объективно обусловлена тем, что советы к этому времени стали несущей конструкцией политической системы Советского государства. Реализация идей Н.С. Хрущева о децентрализации и активизации советов как органов общественной самодеятельности оказалась невозможной без кардинальной трансформации системы в целом, что в тех исторических

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 06.07.1978 №7772-IX «О выборах в Верховный Совет СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. №28, ст.441.

<sup>2</sup> Лукьянов А.И. Единство системы Советов и его закрепление в законодательстве // Советское государство и право. 1968. №9. – С.21.

<sup>3</sup> ГАРФ. Фонд 7523 опись 101. Дело 702. Л.1

условиях не представлялось возможным.

Как справедливо указывает К.С. Смирнова, деятельность Советов только «формально олицетворяла собой высшую народную власть на местах»<sup>1</sup>. Фактически она неотделима от государственной власти, определялась и направлялась руководящими указаниями органов КПСС. В таких условиях трансформация местных советов в органы местного самоуправления с правом принятия окончательных решений осуществиться не могла.

Декларируемое Конституциями СССР 1936 г. и 1977 г. единство системы советов на практике также оказывалось декларативным. Существенные различия имелись в организационной структуре советов разных уровней. Для Верховных Советов действовало правило о невключении исполнительных органов (Совета Министров, министерств и ведомств) в структуру представительного органа. Напротив, исполнительно-распорядительные органы местных советов входили в их организационную структуру.

Верховный Совет СССР был единственным органом с двухпалатной структурой: Совет Союза (территориальное представительство) и Совет Национальностей (национально-территориальное представительство). Он образовывал постоянно действующий Президиум на период между сессиями Верховного Совета СССР.

Существенными были отличия в функционале и компетенциях советов различных уровней (СССР, республика, область/край, район, город, село). Только Верховный Совет СССР принимал конституции СССР, общесоюзные законы, вносил в них изменения; утверждал государственные планы экономического и социального развития СССР, госбюджета СССР и отчетов об их выполнении; осуществлял высший контроль за деятельностью всех государственных органов; ратифицировал международные договоры; решал

---

<sup>1</sup> Смирнова К.С. Местные советы депутатов трудящихся в советском государстве периода «оттепели» (1953-1964 гг.): историко-правовое исследование. – С.8.

вопросы войны и мира<sup>1</sup>.

Верховные советы союзных республик имели исключительное право принятия конституции республики, внесения в нее изменений, утверждения государственных планов экономического и социального развития, госбюджета республики и отчетов об их выполнении, образования подотчетных республиканских органов, принимать законодательство республики в пределах компетенции, установленной конституцией СССР и конституцией республики, а также право ходатайствовать перед ВС СССР об образовании новых АССР и автономных областей в составе республики. Их внешнеполитические полномочия включали право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать договоры, обмениваться дипломатическими представительствами, участвовать в деятельности международных организаций. Они обладали правом законодательной инициативы в ВС СССР.

Верховные Советы автономных республик отличал более узкий объем полномочий, отсутствие внешнеполитических функций и права законодательной инициативы на союзном уровне.

Местные советы также образовывали иерархическую систему (краевые, областные, автономных областей, автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские). Они формировали исполнительные комитеты (исполкомы) как исполнительно-распорядительные органы, создавали постоянные комиссии из числа депутатов. Подотчетность вышестоящим советам базировалась на принципе демократического централизма<sup>2</sup>. Демократический централизм выражался в иерархической подчиненности советов: решения вышестоящих советов обязательны для нижестоящих; двойное подчинение исполкомов (своему Совету и вышестоящему исполкому).

Принцип демократического централизма, формально сочетая элементы выборности и централизации, на практике создавал противоречия с принципом

---

<sup>1</sup> Чехарин Е.М. Советы народных депутатов – воплощение народовластия. – С.31.

<sup>2</sup> Погорелко В.Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций советского общенародного государства. – Киев: Наукова думка, 1986. – С.12.

народовластия. Его акцент на строгой иерархии и безусловном подчинении решений вышестоящим органам ограничивал реальную самостоятельность местного самоуправления и низовых представительных институтов. Это приводило к доминированию административно-партийной вертикали над волей локальных сообществ, что не может не расцениваться как ослабление прямого народовластия народа.

Принцип демократического централизма создавал системную дихотомию и на местном уровне. Формально местные советы составляли единую систему органов власти, но их реальные функции существенно различались в зависимости от уровня. Краевые, областные, окружные советы занимались обеспечением комплексного экономического и социального развития крупной территории (края, области, округа). В частности, координацией деятельности всех предприятий и организаций на территории независимо от их ведомственной подчиненности, вопросами землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, бытового обслуживания населения. Они контролировали реализацию крупных региональных программ (например, освоение Сибири)<sup>1</sup>.

Районные, городские (включая районные в городах) советы руководили жилищным строительством, коммунальным хозяйством, транспортом, торговлей, бытовым обслуживанием, народным образованием, здравоохранением на своей территории. Они обеспечивали соблюдение законодательства всеми расположенными на территории предприятиями и организациями, утверждали местные планы и бюджеты (в пределах своей компетенции).

Поселковые и сельские советы имели локальную сферу деятельности. Они организовывали сельхозработы (посевные/уборочные кампании), распределение семенных фондов, ремонт инвентаря, землепользование. К их ведению относился контроль за деятельностью колхозов (утверждение планов,

---

<sup>1</sup> Чехарин, Е.М. Указ. соч.– С.35-40.

заслушивание отчетов), руководство местными учреждениями культуры, народного образования (школы, ликбезы, клубы), здравоохранения, обеспечение их работы. Кроме того, они решали вопросы благоустройства населенных пунктов<sup>1</sup>.

Вышестоящие советы наделялись контрольно-распорядительными полномочиями по отношению к нижестоящим, что фактически исключало равенство в принятии решений и подчиняло местные интересы общегосударственным директивам. Отличалась и значимость принимаемых решений: от общесоюзных законов до решений по локальным хозяйственным и бытовым вопросам. Реальная концентрация властных полномочий была на верхних уровнях советской системы.

Тем не менее, новации в организации и деятельности системы советов в указанный период имели большое практическое значение. Значимым практическим последствием правового урегулирования деятельности местных советов стало расширение их полномочий и профессионализация кадрового состава депутатского корпуса.

Докладная записка Отдела по вопросам работы советов о ходе выполнения Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся»<sup>2</sup> даёт представление о качестве и реализации общесоюзного и республиканского законодательства. Указ и законы о сельских и поселковых советах содержали конкретные нормы, учитывающие особенности и специфику каждой республики.

Важным организационным достижением оказалось укрепление и профессионализация кадров советов разных уровней. В Верховном Совете СССР по данным на 1974 г. 77 депутатов были руководителями предприятий и

---

<sup>1</sup> Шеремет, К.Ф. Сельский, поселковый Совет на современном этапе. – М.: Юрид. лит., 1969. – С.14-30.

<sup>2</sup> Указ Президиума ВС СССР от 08.04.1968 №2507-VII (ред. от 09.03.1973) «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» // Ведомости ВС СССР. 1968. №16, ст.131.

отраслевыми специалистами, 142 – работники науки, культуры, образования, здравоохранения. Они активно вовлекались в работу постоянных комиссий, где анализировали госпланы, бюджеты, контролировали исполнение решений<sup>1</sup>.

Около 63% председателей исполкомов сельских Советов и 77% председателей исполкомов поселковых советов к началу 70-х годов имели высшее и среднее образование. Свыше 90% председателей исполкомов этих Советов – члены и кандидаты в члены КПСС. В 1968-1969 гг. прошли переподготовку свыше 25 тысяч или более половины председателей исполкомов сельских и поселковых Советов. Это способствовало укреплению авторитета советов, повышению их роли в решении хозяйственных и социально-экономических задач.

О демократизации советов свидетельствовали факты обеспечения установленных в законах норм о ротации кадров и де бюрократизации их работы. В 1965 г. в местные Советы Латвийской ССР было избрано 24 тыс. депутатов – рабочих, колхозников, представителей интеллигенции, более половины из них впервые. За два года своей депутатской деятельности они приобрели большой опыт управления государственными и общественными делами<sup>2</sup>.

По данным за 1967 г. в Воронежской области работало 546 местных Советов, из них 27 районных, 14 городских, 5 районных в городе Воронеже, 20 поселковых и 480 сельских Советов. В марте 1967 г. в состав местных советов было избрано 22528 депутатов, среди них 3832 рабочих, 9681 колхозник, 9015 специалистов и служащих. Более 3000 депутатов работали в промышленности, на строительстве, транспорте и в связи, 12 тысяч – в сельском хозяйстве, 723 депутата – работники торговли, общественного питания, жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания населения, более трех тысяч депутатов – представители интеллигенции. На первых сессиях было образовано 3482 постоянные комиссии, в работе которых принимали участие 18753 депутата, и свыше 26 тысяч общественного актива. В области создано 740

---

<sup>1</sup> Чехарин Е.М. Указ. соч. – С.6.

<sup>2</sup> ГАРФ. Фонд 7523 опись 101 Дело 693. Л.3

депутатских групп, работали более 800 депутатских постов.

Сессии советов созывались регулярно. В период подготовки сессии исполкомы широко оповещали депутатов и население через печать о предстоящей сессии и вопросах, которые на ней планировалось рассмотреть. Сельские и поселковые Советы вывешивали на видных местах объявления. Сессии готовились при активном участии постоянных комиссий и депутатских групп.

Повестка дня сессий отличалась разнообразием, многие вопросы затрагивали интересы широких слоев населения. Так, Воронежский областной Совет провел в 1967 г. четыре сессии, на которых обсуждалось состояние и меры по дальнейшему расширению строительства предприятий и учреждений культурно-бытового обслуживания сельского населения; наказания избирателей, внесенные ими в ходе избирательной кампании по выборам в Верховный Совет РСФСР седьмого созыва и в местных Советы депутатов трудящихся одиннадцатого созыва и при встрече кандидатов в депутаты областного Советов с избирателями; производственные проблемы и качество товаров народного потребления, вырабатываемых предприятиями области; меры по увеличению производства и накоплению кормов в колхозах и совхозах области и улучшению общественного питания в области и др.<sup>1</sup>

В местных советах получила распространение практика проведения сессий без докладов. К примеру, Воронежский городской Совет по отдельным вопросам заблаговременно рассылал депутатские доклады, а на сессии делалось лишь краткое сообщение. Это способствовало более конкретному и деловому обсуждению вопросов.

В Бауском районе Латвийской ССР стало практикой, когда за полтора-два месяца трудящиеся оповещались о дне созыва и повестке дня сессии. Об этом сообщалось в местной печати, соответствующие объявления вывешивались на улицах, на предприятиях и в учреждениях. Исполком райсовета обращался к

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Фонд 7523. Опись 101. Дело 693. Л.3.

населению с просьбой прислать свои замечания и предложения. В процессе проверок и обследований депутаты знакомились не только с работой учреждений и предприятий, но главное внимание уделяли непосредственным встречам с людьми, знакомству с их жизнью, трудом и бытом. Это давало возможность учесть мнение населения, их предложения и замечания. Общая численность актива постоянных комиссий в целом по республике составляла более 18 тысяч человек<sup>1</sup>.

Законодательное урегулирование привело к усилению роли постоянных комиссий исполкомов советов. Они перестали быть лишь подготовительными органами и начали самостоятельно рассматривать значительный круг вопросов, ранее относившихся к штатным отделам исполкомов (например комиссия по народному образованию Мари-Турекского райсовета Марийской АССР комплектовала интернаты, распределяла фонды; комиссия по народному образованию Йошкар-Олы контролировала учебно-воспитательный процесс).

Решения комиссий приобретали не только рекомендательный, но и обязательный характер для исполкомов и подведомственных организаций. К примеру в источниках нам встретились данные о том, как комиссия по сельскому хозяйству Медведевского райсовета Марийской АССР обязывала управляющего отделением «Сельхозтехники» устранять недостатки в работе организации<sup>2</sup>.

Построение комиссий по отраслевому принципу позволяло привлекать к управлению специалистов народного хозяйства. Только в Марийской АССР в работу было вовлечено около 20 тыс. активистов, включая 5 тыс. депутатов. Это повышало качество решений (например, комиссия Медведевского райсовета под руководством Героя Соцтруда С.С. Жилина включала директоров совхозов, агрономов, передовиков производства. Они активно участвовали в подготовке сессий, контроле исполнения решений, организации проверок на местах<sup>3</sup>.

Создание и развитие внештатных отделов исполкомов стало ответом на

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Фонд 7523. Опись 101. Дело 693. Л.5.

<sup>2</sup> Шабалин М.К. Советы общенародного государства. – С.29.

<sup>3</sup> Шабалин М.К. Указ. соч. – С.7-11.

рост задач при ограниченности штатного аппарата исполкомов, особенно в районах. Они осуществляли оперативное управление и контроль. В отделах (например, в МАССР в 1965 г. – 44 отдела, в том числе 17 оргинструкторских, 13 по торговле/общепиту, 12 по бытовому обслуживанию, 2 отдела культуры) работали общественники, которые проверяли предприятия, готовили вопросы для исполкомов, устраняли недостатки<sup>1</sup>.

Приведем еще один пример из фондов ЦГА СПб. В 1980 году внештатная межведомственная комиссия Ленинградского облисполкома осуществляла систематический контроль за выполнением природоохранных мероприятий в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Комиссия проводила активную работу по пресечению потерь древесины при сплаве и хранении, а также предотвращению засорения бассейна Балтийского моря.

В ходе 178 проверок и рейдов по Волго-Балтийскому водному пути, рекам Оять и Паша были выявлены систематические нарушения на предприятиях объединения «Ленлес» и Усть-Ижорском фанерном комбинате. Зафиксированы случаи неподготовленного молевого сплава, приводящего к потерям деловой древесины, недостаточного контроля за эксплуатацией причалов и загрязнения водоемов. По итогам проверки двум генеральным директорам были объявлены выговоры, а материалы по нарушениям в «Ленлесе» переданы в областную прокуратуру, что свидетельствует о результативности работы комиссии<sup>2</sup>.

Многочисленные примеры из архивных документов, прессы, научной литературы показывают, что привлечение не-депутатов к работе позволяло вовлечь в управление опытных специалистов. Например, внештатный оргинструкторский отдел Йошкар-Олы под руководством бывшего председателя ВС МАССР В.И. Товашова был укомплектован пенсионерами, бывшими ранее руководящими работниками<sup>3</sup>.

Такие формы представительного народовластия способствовали

---

<sup>1</sup> Там же. – С.28.

<sup>2</sup> ЦГА СПб. Фонд 7179. Опись 61. Дело 74. Л.5-7.

<sup>3</sup> Шабалин М.К. Указ. соч. – С.30.

вовлечению населения (депутатские группы, посты, активисты) в решение местных вопросов (благоустройство, контроль за торговлей, культурная работа), что соответствовало курсу на развитие социалистического самоуправления.

О том, что решения постоянных комиссий советов выполнялись свидетельствуют материалы работы постоянной комиссии по вопросам труда и быта женщин, охране материнства и детства Ленинского облисполкома. В них приведены и справки и информация о выполнении решений комиссии, принятых на основе выявленных нарушений на различных предприятиях, в совхозах. В частности, женщин выводили из ночных смен, строили дошкольные учреждения, добивались улучшения состояния санитарно-бытовых и гигиенические помещений, организовывали амбулаторное лечение и цитологическое обследование женщин и др.<sup>1</sup>.

Конечно в работе постоянных комиссий и внештатных отделов были и серьезные недостатки. Значительное число советов и комиссий работало неэффективно. Многие комиссии бездействовали, исполкомы не привлекали их к планированию, не заслушивали отчеты. Несмотря на законодательные рекомендации, многие советы не решали вопрос о реальном расширении прав комиссий, их решения часто оставались лишь рекомендательными<sup>2</sup>.

Проблема для обеих форм представительного народовластия состояла в том, что исполкомы часто не осуществляли конкретного руководства внештатными отделами, не привлекали их к повседневной работе, не проводили учебу актива (семинары, совещания), слабо распространяли положительный опыт. Это приводило к отсутствию планов, редким собраниям, робости в постановке вопросов<sup>3</sup>. Состав актива комиссий и отделов был неравномерен. В сельской местности остро ощущалась нехватка квалифицированных специалистов.

---

<sup>1</sup> ЦГА СПб. Фонд 7179. Опись 61. Дело 170, Л.89-150.

<sup>2</sup> Банных М.П. Комиссии исполкомов местных Советов. – Москва: Юрид. лит., 1968. – С.75-77.

<sup>3</sup> Чехарин Е.М. Советы народных депутатов – воплощение народовластия. – Москва: Юрид. лит., 1978. – С.5-7.

Материально-финансовая база большинства советов оставалась неудовлетворительной. Так, на 1 июля 1970 года половина сельских и поселковых советов страны находилась в неблагоустроенных помещениях. Из запланированных на 1968-69 гг. 8900 зданий в эксплуатацию было введено лишь 5650. К началу 70-х годов 40% исполкомов сельских и поселковых советов не имели транспортных средств<sup>1</sup>.

Несмотря на декларируемую роль зачатков общественного самоуправления, многие комиссии и отделы оставались под жестким контролем исполкомов и партийных органов. Их инициатива ограничивалась рамками, заданными сверху. «Главное для Советов – экономика, производство» – лейтмотив многих постановлений ЦК КПСС о работе Советов<sup>2</sup>.

В целом реализация законодательства о постоянных комиссиях и внештатных отделах в 1960-1980-е гг. носила противоречивый характер. С одной стороны, они стали важным инструментом привлечения общественности к управлению, повышения оперативности решения местных задач (особенно в сфере благоустройства, контроля за торговлей, культурного обслуживания)<sup>3</sup>.

С другой стороны, их практическая значимость сильно зависела от качества руководства исполкомов и парторганов. Распространенными оставались формализм, ограниченность реальных полномочий, слабая кадровая база и недостаточная координация их работы. Эти институты так и не смогли преодолеть свою зависимость от государственно-партийного аппарата и стать подлинными органами общественного самоуправления, оставаясь, по сути, его общественной надстройкой.

Наиболее значимым итогом реформирования системы советов считаем создание комплекса институционально-правовых механизмов, обеспечивающих устойчивую обратную связь между органами представительного народовластия

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Фонд 7523. Опись 101. Дело 851. Л.1-4.

<sup>2</sup> Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 8-е изд., доп. Т.14. 1980-1981. – Москва: Политиздат, 1982. – С.324-338.

<sup>3</sup> Чехарин И.М. Участие населения в работе сельского, поселкового Совета. – М.: Юрид. лит., 1969. – С.20-25.

и населением. Данный комплекс включал не только юридическое закрепление статуса и полномочий этих институтов, но и детальную проработку процедур их взаимодействия с гражданами.

Важным элементом данной системы, обладающим существенным нормативно-правовым содержанием, являлся институционализированный порядок рассмотрения обращений граждан (заявлений, предложений и жалоб), который обеспечивал формализацию каналов влияния общества на деятельность советских органов.

Издание Постановления ЦК КПСС от 28 августа 1967 г. «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся» и Указа Президиума Верховного Совета ССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» заметно улучшило работу советов. В ряде исполкомов созданы общественные инспекции по работе с жалобами и общественные приемные.

Число жалоб оставалось значительным. К примеру, в Свердловский облисполком в 1968 г. поступило 3348 заявлений и обратилось на личном приеме 674 человека. В первом квартале 1969 г. – 805 заявлений и обратилось на личном приеме – 239 человек. Значительное число писем из области поступило в Президиум Верховного Совета СССР. В 1968 г. – 2318 и обратилось на личном приеме 145 человек.

Граждане обращались по вопросам жилищным – 41,8%, пенсионным – 22%, трудовым – 7,3%, судебно-прокурорским – 5,6%, сельскохозяйственным 2,3%, работы органов внутренних дел – 1,7%. В ряде заявлений наряду с личными просьбами ставились вопросы общественного характера, обращалось внимание на недостатки в работе местных органов, отдельных должностных лиц, вносились предложения по устранению недостатков<sup>1</sup>.

К началу 80-х годов во всех советах была внедрена единая статистическая отчетность по обращениям граждан, усовершенствована картотека учета устных

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Фонд 7523. Опись 101. Дело 487. Л.2-5.

и письменных обращений трудящихся, в которой отражалось существо вопроса и данные о заявителе. К примеру, на основе статистических данных Ленинградского облисполкома установлено, что за первое полугодие 1982 г. в облисполком обратилось 1113 человек, из них принято председателем исполкома – 75, заместителями председателя и секретарем – 613. За весь 1981 г. руководителями облисполкома было принято 962 человека. Членами облисполкома принято 425 человек<sup>1</sup>.

Исполкомами советов устанавливались единые дни и часы приема, в том числе в вечернее время. Граждане, обращавшиеся по личным вопросам, принимались в тот же день. Наиболее важные и часто повторяющиеся обращения граждан, а также письма, затрагивающие производственную деятельность и трудовую дисциплину, обсуждались на заседаниях облисполкома или передавались на рассмотрение исполкомов городских, районных, поселковых и сельских Советов.

Прием и рассмотрение писем граждан был организован не только в местных, но и в высших советских органах, в частности в Приемной Президиума ВС СССР. Обращения граждан являлись исходным материалом при разработке нормативных актов по дальнейшему совершенствованию рассмотрения предложений, заявлений и жалоб о пенсионном обеспечении инвалидов Отечественной войны, колхозников, инвалидов с детства.

Ряд ценных предложений, высказанных в письмах граждан был принят во внимание государственными и общественными органами при рассмотрении некоторых проблем трудового и жилищного законодательства, а также при решении вопросов упорядочения взыскания алиментов на содержание детей, усиления борьбы с незаконным изготовлением и распространением наркотиков; снятия правовых ограничений с граждан татарской, турецкой и некоторых других национальностей. Решение этих вопросов нашло отражение в соответствующих актах Президиума ВС СССР, Совета Министров СССР,

---

<sup>1</sup> ЦГА СПб. Ф 7179. Опись 61. Дело 119. Л.74-88.

Прокуратуры СССР и Верховного Суда СССР<sup>1</sup>.

Нами проанализированы и обобщены статистические данные обращений за 1982-1983 гг. по Ленинградской области. Анализ состояния института обращений граждан как элемента советского народовластия позволил установить, что значительный объем устных обращений в сельские советы (27804) по сравнению с письменными (6044) свидетельствует о преимущественно неформальном характере взаимодействия населения с местной властью в сельской местности. Эта тенденция отражает традиционные практики прямой коммуникации в малых сообществах и относительную доступность низового звена советской системы.

В городских советах областного подчинения соотношение устных (12788) и письменных (10165) обращений более сбалансировано, что указывает на формализацию процедур в урбанизированной среде. Высокая доля письменных обращений в областной совет (6397 против 1908 устных) подтверждает иерархичность системы: серьезные вопросы решались через документально фиксируемые каналы.

Низкий процент обращений, инициированных через партийные органы, СМИ и общественные организации (сельсовет: 848 из 33 848, то есть 2,5%; горсовет: 3566 из 22953, то есть 15,5%; облсовет: 2621 из 8305, то есть 31,6%), опровергает тезис о всеобъемлющем контроле этих структур над жалобами. Данные демонстрируют, что основной поток обращений шел напрямую в исполкомы, минуя «фильтры». Рост опосредованных обращений к высшим уровням власти (31,6% в облсовете) отражает не столько партийный контроль, сколько сложность разрешения проблем на местах, вынуждавшую граждан искать поддержки у внешних авторитетов.

Абсолютные цифры (особенно 33848 обращений в сельские советы за год) указывают на активное использование населением формальных каналов для решения проблем<sup>2</sup> и опровергает представление о тотальном отчуждении

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Фонд 7523. Опись 101. Дело 484. Л.1-4.

<sup>2</sup> ЦГА СПб. Ф 7179. Опись 61. Дело 232. Л.27-29.

граждан от системы. Однако преобладание бытовых вопросов в низовых органах (жилье, благоустройство) и рост сложных обращений в область подтверждают ограниченность реальных полномочий местных советов в решении социально-экономических проблем, что коррелирует с утверждением о централизации властных ресурсов в высших советских органах.

Статистика фиксирует дихотомию системы советского народовластия. С одной стороны, массовая вовлеченность через институт обращений создавала видимость обратной связи. С другой стороны, административная иерархия (различный характер обращений к разным уровням) и отсутствие механизмов общественного контроля за исполнением решений ограничивали воздействие этой обратной связи на политику.

Помимо обратной связи с населением механизм советского народовластия включал институты участия населения в работе советов. Документы свидетельствуют о создании и деятельности разнообразных органов общественной самодеятельности населения (домовые, уличные, квартальные комитеты), общественных советов при исполкомах<sup>1</sup>. Их функции, ресурсы и фактическая роль состояла в приближении власти к народу.

О масштабах вовлечения населения в работу внештатных органов местных советов говорят статистические данные. К примеру, в исполкомах местных советов Воронежской области имелся 91 внештатный отдел, в которых работали 880 человек. Отдел торговли работал с 1961 г. и занимался устранением недостатков в работе торговых предприятий и предприятиях общественного питания. Внештатный отдел транспорта состоял из пенсионеров и занимался изучением маршрутов городского транспорта, основных потоков пассажиров и вносил свои предложения по этому вопросу.

Кроме внештатных отделов и комиссий значительный внештатный актив – 75 человек работали в качестве инструкторов и инспекторов при штатных отделах горисполкома. Всего по области при отделах и управлениях исполкомов

---

<sup>1</sup> Елеонский В.А. Наблюдательные комиссии исполкомов местных Советов. – М., Юрид. лит-ра, 1976. – С.18-35.

местных Советов на общественных началах работали 2850 инспекторов и инструкторов<sup>1</sup>.

Самым массовым активом советов были органы общественной самодеятельности трудящихся: уличные и домовые комитеты, женские советы, советы содействия семье и школе, народные дружины, товарищеские суды и другие. Советы опирались на эти организации и с их помощью укрепляли свои связи с населением. Отдельные организации имели утвержденные исполкомом областного Совета положения, например положение об уличных комитетах в городах, рабочих поселках и сельских поселениях области.

В фондах ЦГА СПб нам встретились документы общественных комиссий содействия при домоуправлениях г. Ленинграда<sup>2</sup>. В соответствии с Положением об общественных комиссиях содействия работе жилищных контор и домоуправлений г. Ленинграда, утвержденным решением исполкома Ленгорсовета депутатов трудящихся от 30 марта 1957 г. №15-15, указанные комиссии являлись общественно-административными структурами, формируемыми для содействия органам жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) на микрорайонном уровне.

Комиссии создавались как коллегиальные общественные органы (на примере конкретной комиссии – численностью 20 человек) при домоуправлениях. Их деятельность регламентировалась нормативным актом местного Совета, что определяло их подведомственный статус по отношению к исполкомам и органам ЖКХ.

Основной функционал, предусмотренный Положением и подтвержденный практикой их деятельности, включал: управление жилищным фондом и благоустройство, обеспечение эксплуатации и сохранности жилых зданий, организацию мероприятий по благоустройству придомовых территорий, санитарному содержанию, подготовке объектов к сезонной эксплуатации (включая подготовку к зиме), а также мобилизацию жильцов для участия в

---

<sup>1</sup> ГАРФ. Фонд 7523. Опись 101. Дело 733. Л.1-10.

<sup>2</sup> ЦГА СПб. Фонд 4793. Опись 5. Дело 60. Л.7.

субботниках и воскресниках.

Комиссии занимались культурно-массовой и социально-воспитательной работой, в частности организация и проведение лекций, праздничных мероприятий, экскурсий; осуществление профилактических бесед с родителями несовершеннолетних по вопросам их поведения в общественных местах.

Комиссии были уполномочены принимать, регистрировать и проводить разбирательство по устным и письменным заявлениям жильцов<sup>1</sup>. В архивных материалах зафиксирована практика рассмотрения конфликтных ситуаций между жильцами (не менее 62 заявлений за двухлетний период с 1957-1959 г.), включающая проведение выездных проверок (посещение квартир) и применение примирительных процедур. Результаты разбирательства оформлялись документально (составлено 10 актов)<sup>2</sup>.

Как видно из отчетных документов функции комиссий носили вспомогательно-распорядительный характер в рамках делегированных им полномочий от государственных органов управления жилищным хозяйством. Их работа представляла собой форму организованного участия населения в решении вопросов местного значения под административным руководством домоуправлений и исполкомов районных Советов.

Как показала практика, институты наказов избирателей, отчётности и отзыва депутатов, будучи наиболее формализованными и массовыми (например в 1977 г. прошло 32787 отчетных собраний с участием 52 млн граждан) каналами обратной связи в системе советского представительного народовластия, фактически оставались наименее эффективными механизмами реализации представительных функций.

Правовая обязанность депутатов отчитываться перед избирателями (ст.103 Конституции СССР 1977 г.) и право отзыва (ст.107) формально закрепляли механизмы обратной связи. Однако, как свидетельствуют архивные материалы

---

<sup>1</sup> Банных М.П. Рассмотрение жалоб и заявлений в районных и городских Советах депутатов трудящихся. – М.: Госюриздат, 1959. – С.45-50.

<sup>2</sup> ЦГА СПб. Фонд 4793. Опись 5. Дело 60. Л.17.

(например, отчёты депутатов Ленинградской области<sup>1</sup>) и научные исследования, на практике эти институты подверглись формализации и бюрократизации. Реализация свелась к формальным процедурам, что минимизировало их потенциал как инструментов реального народовластия и критического диалога между избирателями и представителями.

В период избирательной кампании в городские и районные советы поступали тысячи наказов избирателей. Предложения и указы избирателей обобщались соответствующим исполкомом, рассматривались на заседании исполкома, а затем на сессии совета. Выполнение наказов брали под свой контроль депутатские группы и постоянные комиссии<sup>2</sup>. В отдельных случаях для контроля за исполнением наказов создавались депутатские посты. Постоянные комиссии, депутатские группы или посты систематически информировали избирателей о результатах рассмотрения и ходе выполнения наказов, разъясняли причины, по которым отдельные указы и предложения не могли быть приняты к исполнению<sup>3</sup>.

В основном работа по обобщению наказов и предложений избирателей сосредотачивалась у секретарей исполкомов районных, городских, сельских или поселковых советов. Протоколы собраний не всегда составлялись грамотно, что вызывает определенные трудности при работе с этими источниками.

Архивные данные свидетельствуют о единообразном характере проводимых встреч. Отчёты депутатов, независимо от места проведения (фабрика, завод, Дворец культуры, школа и пр.), имели жёстко заданную структуру: обязательное упоминание о верности решениям партии и правительства, обширные статистические данные о выполнении планов в масштабах СССР и области, обезличенная информация о количестве заседаний исполкомов.

Затем в редуцированном виде следовали цифры о наказах избирателей

---

<sup>1</sup> ЦГА СПб. Фонд 7179. Опись 61. Дело 46. Л.1-38.

<sup>2</sup> Выполняя указы избирателей: [Сборник статей]. – Белгород: Кн. изд-во, 1963. – С.38-42.

<sup>3</sup> Демочкин Н.Н. Власть народа: Формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма. – М.: Мысль, 1978. – С.50-53.

(например, «95 наказов принято, 38 выполнено к 1 ноября»<sup>1</sup>), без детализации конкретных проблем или судьбы отдельных обращений. Как отмечает В.Я. Гельман, подобные отчёты превращались в «фабрику по производству формальных показателей лояльности», а не в диалог с населением<sup>2</sup>.

Содержание наказов избирателей, выявленное по архивным материалам – строительство бань, больниц, школ, детсадов, ремонт дорог и мостов, улучшение водоснабжения, транспортного сообщения, снабжения продуктами, открытие кладбищ – иллюстрирует тот факт, что конкретные, жизненно важные для граждан запросы в отчётах растворялись в безликой статистике («38 выполнено»), лишаясь адресности и превращаясь в абстрактный показатель «работы с наказами».

Фиксация в архивных отчётах итоговой фразы «деятельность всех депутатов избирателями одобрена» при нерешённости подавляющего большинства озвученных проблем (лишь 40% наказов выполнено в приведённом примере) является ярким свидетельством формализации этого канала связи депутатов и избирателей.

Отчёты становились не инструментом контроля снизу, а элементом отчётности перед вышестоящими партийными и советскими органами. Депутат был связан жёсткими рамками дозволенного к обсуждению и обязанностью продемонстрировать «единодушную поддержку» линии партии. Реальные критические замечания или невыполненные указы могли трактоваться как свидетельство плохой работы самого депутата или местных органов власти. Это приводило к фильтрации информации, когда в отчёты попадали лишь безопасные или легко выполнимые поручения, а сложные проблемы замалчивались. Как указывает Е. Абрамсон, система отчётов была встроена в механизм символической легитимности, где важен был сам ритуал, а не его

---

<sup>1</sup> ЦГА СПб. Фонд 7179. Опись 61. Дело 46. Л.92-94.

<sup>2</sup> Гельман В. Я. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. – Санкт-Петербург: БХВ-Петербург, 2013. – С.117.

содержательное наполнение<sup>1</sup>.

Таким образом, на основе анализа архивных материалов (структура отчётов, содержание наказов, статистика выполнения, формулировки одобрения) и научных исследований можно констатировать, что институт отчётов депутатов перед избирателями в СССР, несмотря на массовый охват аудитории и формальное фиксирование запросов граждан, оказался малоэффективным инструментом в системе народовластия. Его сущностное выхолащивание произошло вследствие формализации процедуры, подмены диалога монологом-отчётом, бюрократической редукции реальных проблем населения до безличных цифр и, главное, подчинения всего процесса задаче демонстрации лояльности и мнимого единства, а не решению актуальных проблем избирателей.

Отзыв депутатов советов различных уровней, формально считавшийся инструментом контроля избирателей за депутатами, также не стал институтом народовластия. Случаи отзыва депутатов, в том числе и из ВС СССР известны<sup>2</sup>. Однако важен не факт использования, а практическое воплощение отзыва депутатов. Инициатива «снизу» была ограничена. Высокие кворумы (50% избирателей округа для инициативы и 50% для собрания) делали независимую, истинно народную инициативу практически неосуществимой без мощной организационной поддержки, которой в СССР обладала только партийно-государственная система.

Контроль на всех этапах отзыва осуществлял Президиум ВС СССР. Местные партийные и советские органы контролировали сбор подписей, формирование собраний представителей, проведение самого собрания. Независимая инициатива подавлялась. Открытое голосование делало невозможным тайное и свободное волеизъявление избирателей. Расплывчатые основания позволяли применять отзыв не за конкретные проступки перед

---

<sup>1</sup> Abramson E. The Soviet System: Legitimation and Mobilization // Politics, Work, and Daily Life in the USSR: A Survey of Former Soviet Citizens. Ed. by J.R. Millar. Cambridge University Press, 1987. – P.71.

<sup>2</sup> Тихонова Е.А. Право отзыва депутата. – М.: Госюриздат, 1961. – С.40.

избирателями, а партийным руководством по политической целесообразности. Формулировка «не оправдал доверия» приравнивалась к невыполнению указаний партии. Суды не проверяли законность процедуры или обоснованность оснований отзыва депутата.

Известный пример – отзыв группы депутатов от Ставропольского края в 1961 году после критики Н.С. Хрущевым неудовлетворительной работы местного руководства<sup>1</sup>. Это была не инициатива избирателей, а санкционированная сверху партийная чистка, реализованная посредством института отзыва.

Другой пример нам встретился в фондах РГИА. В справке к материалам о возбуждении вопроса об отзыве депутата Совета Национальностей от Чартакского избирательного округа №101 Узбекской ССР А. Хайдарова отмечалось, что основанием для возбуждения вопроса об отзыве А. Хайдарова послужило то, что он, работая первым секретарем Андижанского обкома КП Узбекистана, поддерживал и оберегал от ответственности бывшего председателя колхоза Ленинград. Последний совершил крупные хищения социалистической собственности. Хайдаров бюрократически относился к жалобам и заявлениям трудящихся, мало внимания уделял своей депутатской работе, не встречался с избирателями, не отчитывался перед ними, плохо выполнял данные ему избирателями наказы. За ошибки, допущенные в работе, Хайдаров был снят с поста первого секретаря Андижанского обкома КП Узбекистана. Только после этого была начата процедура его отзыва из Совета Национальностей<sup>2</sup>.

Обобщение немногочисленных архивных данных о реальных делах об отзыве депутатов позволяет утверждать, что механизм использовался как инструмент дисциплинарного воздействия партии на членов-депутатов, а не как инструмент реального народного контроля. Отзыв почти всегда был следствием решения партийных инстанций, а не результатом самоорганизации и

---

<sup>1</sup> Богданова Е.В. Отзыв депутатов в СССР: теория и практика (на материалах Ставропольского края, 1960-1980-е гг.) // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т.8. №6/1. – С.160-161.

<sup>2</sup> РГИА. Фонд 7523. Опись 101. Дело 579. Л.2,3.

волеизъявления избирателей. Закон предоставлял формально-легальную оболочку для таких решений.

Институт отзыва депутатов выполнял конкретные функции в советской системе: пропагандистская (создавал видимость «полновластия трудящихся»), дисциплинирующая (служил средством устрашения для депутатов, напоминая об их полной зависимости от партии), карательная (предоставлял формально-легальную процедуру для удаления депутатов, ставших негодными партийному руководству по тем или иным причинам, имитируя при этом «волю народа»), охранительная функция (создавал иллюзию возможности воздействия народа на депутатский корпус, не давая реального механизма осуществления).

Проведенное исследование советской системы представительного народовластия второй половины 1950- первой половины 1980-х годов позволяет заключить, что она представляла собой сложный и противоречивый феномен, сочетавший формальное развитие демократических институтов с сохранением партийно-административного контроля. Она воплощала идею диалектического сращивания государственного и общественного управления как магистрального пути построения коммунизма. Данный подход, детерминированный принципом единства публичной власти, нашел свое институциональное выражение прежде всего в системе советов, где формальное народное представительство сочеталось с централизованным партийно-государственным управлением.

Сочетание расширения социальной базы депутатов, достижения гендерного паритета, включения квалифицированных специалистов (управленцы, интеллигенция) и обеспечения национального представительства создавало сложную и дифференцированную картину депутатского корпуса. Это объективно указывает на эволюцию системы советов в сторону формально более широкого и социально разнообразного народного представительства, сопровождаемого повышением уровня образования и профессиональной компетентности значительной части депутатов, особенно на общесоюзном уровне. Система советов отличалась массовостью (около 2 млн депутатов), что подчеркивает масштаб этого представительства.

Профессионализация аппарата сопровождалась ростом образовательного уровня депутатов и работников исполкомов. Многие из них имели высшее образование и профессиональную подготовку, что должно было повышать качество управления. Однако этот процесс сочетался с сохранением номенклатурного принципа подбора кадров, при котором профессиональные качества часто уступали политической благонадежности.

Проведенное исследование позволяет заключить, что деятельность органов советского представительного народовластия в период с середины 1950-х до середины 1980-х г. характеризовалась устойчивым сочетанием институционального развития и системных ограничений. С одной стороны, наблюдалось развитие системы Советов в сторону расширения социального представительства, повышения образовательного уровня депутатов и профессиональной компетентности аппарата, что подкреплялось детальным законодательным регулированием. Законодательное оформление механизмов обратной связи, таких как рассмотрение обращений граждан, депутатские отчеты и наказания избирателей, создавало устойчивые каналы для решения локальных социально-бытовых проблем и способствовала поддержанию легитимности власти.

С другой стороны, функционирование данной системы происходило в условиях правового дуализма: конституционно закреплённое полномочие советов ограничивалось фактической зависимостью их деятельности от партийно-государственного руководства. Это проявлялось в сосредоточении основных управленческих функций в исполнительных комитетах, встроённых в вертикаль подчинения, а также в формализации демократических процедур — отчётности депутатов и института отзыва. Принцип обязательности решений вышестоящих органов существенно ограничивал самостоятельность местных советов и сужал возможности реализации инициативы на местах.

Таким образом, советская модель представительного народовластия рассматриваемого периода представляла собой сложную политико-правовую систему. Развитая нормативная база и разветвлённая сеть институтов

обеспечивали её эффективность при решении управленческих и мобилизационных задач. Вместе с тем зависимость представительных органов от партийно-административной вертикали ограничивала их самостоятельность и сужала возможности выражения и согласования различных общественных интересов. Это обстоятельство обуславливало внутреннюю противоречивость всей конструкции.

### **3.2 Институциональное строение и практическая реализация советского непосредственного народовластия во второй половине 50-х – первой половине 80-х годов**

Исследование институтов непосредственного народовластия в советской системе управления представляет значительный научный интерес для понимания характера советского народовластия. Во-первых, непосредственное народовластие рассматривалось в советской юридической литературе в качестве элемента конституционного строя социалистического государства, обладающего самостоятельной правовой природой. Во-вторых, период 1950-х – середины 1980-х годов характеризовался интенсивным законодательным оформлением и формальным расширением форм прямого участия граждан в управлении, особенно после принятия Конституции СССР 1977 г. В-третьих, между нормативной моделью осуществления непосредственного народовластия и практикой его реализации наблюдалось существенное расхождение, требующее критического анализа.

Выявленная в ходе исследования характерная для советской политико-правовой модели тенденция к сращиванию государственных и общественных начал в едином механизме осуществления власти объективно порождает методологическую проблему разграничения форм народовластия. Данное сращивание, выражавшееся, в частности, в придании ряду общественных институтов (органы народного контроля, общественные самодеятельные организации) властно-распорядительных полномочий, стирало классические границы между государственным управлением и общественной

самоорганизацией.

В этих условиях выработка и применение системы формально-юридических признаков непосредственного народовластия приобретает характер императива, поскольку только такая система критериев позволяет провести научно обоснованную демаркацию между непосредственными формами прямого волеизъявления народа (референдум, сход) и представительными по своей природе, но обладающими элементами публичной власти, общественными институтами.

Таким образом, отграничение непосредственного народовластия от представительного выступает не просто теоретической задачей, а необходимым условием научного анализа сложной структуры советской демократии, в которой прямое участие зачастую институционально опосредовалось и направлялось государственно-партийным аппаратом.

Система универсальных признаков института непосредственного народовластия в исследовании реконструируется на основе анализа развития советской государственно-правовой доктрины народовластия. Вторая половина 1950-х – 1980-е годы стали периодом активного развития в советской юридической науке концепции непосредственного народовластия как неотъемлемого элемента «социалистической демократии». В работах этого периода был заложен категориальный аппарат и выработаны критерии, сохранившие методологическую ценность. Фундаментальный вклад в становление теории внес В.Т. Кабышев, который в монографии «Прямое народовластие в Советском государстве» впервые в советской науке дал системное обоснование этому явлению<sup>1</sup>.

Ученый определял прямое народовластие как «непосредственное участие граждан в важнейших государственных решениях» и «осуществление власти народом без представительского звена через прямое голосование»<sup>2</sup>. Он

---

<sup>1</sup> Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. – Саратов: Издательство Саратовского университета, 1974. – С.5-7.

<sup>2</sup> Там же. – С.8-10.

предложил иерархию форм, выделив референдум как высшую форму, а также собрания (сходы) граждан и производственные собрания. В его работе содержится важнейший тезис о том, что «непосредственность означает личное участие граждан», что стало краеугольным камнем для последующих исследований.

В начале 80-х г. вышла монография А.Г. Мурашина «Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа». В ней автор рассматривал непосредственное народовластие как сложную систему, интегрирующую различные формы прямого участия – от местных сходов до общегосударственного референдума<sup>1</sup>. Ученым были сформулированы критерии, позволяющие отграничить эти формы от иных видов участия: прямое волеизъявление граждан (без посредников), обязательность принимаемых решений и отсутствие представительского звена между волей граждан и властным актом.

В труде «Народовластие в СССР» Л.А. Григорян предлагал более широкий взгляд, анализируя народовластие как комплекс представительных и непосредственных форм. Значимым считаем его вывод о том, что подлинное народовластие требует не только делегирования полномочий представителям, но и разнообразных каналов прямого участия граждан на всех уровнях управления<sup>2</sup>.

На основе анализа трудов ведущих советских юристов можно выделить систему признаков, которыми, согласно советской доктрине должны были обладать институты непосредственного народовластия: личное, прямое участие граждан в принятии решений, исключаящее передачу полномочий представителям; принятие решения путем прямого волеизъявления, прежде всего голосования; обладание органом народовластия права решения обязательной юридической силы для органов власти и управления; отсутствие представительского звена между волей гражданина и итоговым властным

---

<sup>1</sup> Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического народного самоуправления. – Киев: Высшая школа, 1989. – С.10-15.

<sup>2</sup> Григорян Л.А. Народовластие в СССР. – М.: Юридическая литература, 1972. – С.12-25.

решением; участие граждан в реализации принятых ими решений.

Эта система критериев в целом позволяет отграничить институты непосредственного народовластия (референдум, сходы, собрания граждан и трудовых коллективов) от представительных институтов (советы народных депутатов, отзыв депутатов, указы депутатам) и государственных институтов общественной активности и контроля (общенародные обсуждения, добровольные общества, самодеятельные организации).

В постсоветский период российская юридическая наука, освободившись от идеологических рамок, провела ревизию и систематизацию наследия советской доктрины, обогатив ее сравнительным анализом и новыми теоретическими подходами. В.В. Комарова, исследуя референдум как институт народовластия, выявила его правовую природу в рамках новой конституционной системы. Она выражается в том, что право на участие в референдуме является субъективным правом гражданина, а решения референдума носят обязательный характер<sup>1</sup>. Базовыми для нашего исследования являются выделенные ею и развивающие советскую доктрину признаки: прямое принятие решения гражданами, их обязательная сила и отсутствие представительского звена.

В монографии «Прямая демократия» В.Н. Руденко предложил современную классификацию, разделив институты непосредственного народовластия на две группы: принимающие управленческие решения (референдум, народная инициатива, собрания (сходы) граждан) и обеспечивающие прямое участие в формировании и контроле власти (выборы, отзыв депутатов)<sup>2</sup>. Его подход позволяет рассматривать собрания и сходы как инструменты принятия властных решений.

Важным методологическим вкладом зарубежного государственоведения считаем разграничение прямой демократии<sup>3</sup>, где граждане принимают

---

<sup>1</sup> Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации. – М., Манускрипт, 1995. – С.34-48.

<sup>2</sup> Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – С.86-114.

<sup>3</sup> Cronin, Thomas E. Direct democracy : The politics of initiative, referendum, a recall / Thomas E. Cronin. – Cambridge (Mass.); London : Harvard univ. press, 1989. – С.15-17.

окончательные решения путем голосования, и партиципаторной демократии, при которой граждане участвуют в обсуждениях, но не принимают властных решений<sup>1</sup>. Это разграничение позволяет окончательно отделить институты непосредственного народовластия от форм общественного участия в управлении<sup>2</sup>.

На основе синтеза положений советской доктрины и ее современных теоретических интерпретаций попытаемся сформулировать научно обоснованную систему универсальных трансисторических признаков, позволяющих идентифицировать институты непосредственного народовластия в любой политико-правовой системе, включая советскую, в их числе:

- наличие властных отношений как «организующего принципа социального общения»;

- прямое волеизъявление граждан, состоящее в том, что решения принимаются гражданами лично и непосредственно, без передачи своих полномочий каким-либо представителям (депутатам, избранным органам). Это основной признак, выделенный еще В.Т. Кабышевым<sup>3</sup> и А.Г. Мурашиным<sup>4</sup>, его можно считать краеугольным;

- волеизъявление осуществляется в рамках формализованной процедуры голосования, результат которого определяется большинством голосов. Данный признак является юридико-техническим средством, обеспечивающим реализацию первого признака;

- результат прямого волеизъявления носит властный, обязывающий характер для всех субъектов, а не является рекомендацией. Этот критерий, выделенный советскими авторами, служит водоразделом между

---

<sup>1</sup> Barber, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* / Benjamin Barber. – Berkeley: University of California Press, 1984. – С.117-120.

<sup>2</sup> Held, David. *Models of Democracy* / David Held. – 2nd ed. – Stanford: Stanford University Press, 1987. – С.150-153.

<sup>3</sup> Кабышев В.Т. *Прямое народовластие в Советском государстве*. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1974. – С.23-31.

<sup>4</sup> Мурашин А.Г. *Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа* / А.Г. Мурашин. – Киев: Выща шк., 1989. – С.18-28.

непосредственным и представительным народовластием<sup>1</sup>;

- отсутствие представительного звена, то есть между гражданином и итоговым властным решением нет промежуточного органа, действующего от его имени. Данный признак логически вытекает из первого и является его гарантией.

Пробелом в этой конструкции считаем отсутствие упоминания о субъекте непосредственного народовластия. В рассматриваемый период субъекта непосредственного народовластия можно определить через конкретные формы прямого волеизъявления, имевшие нормативную регламентацию. Проведем системный анализ данного понятия на основе источников советского периода.

В Конституции СССР 1977 г. субъектом непосредственного народовластия признавался народ в различных организационно-правовых формах его непосредственного волеизъявления (ст.2). Как писал В.Т. Кабышев, «субъектами непосредственного народовластия являются: а) народ СССР в целом при проведении референдума; б) население союзной республики, автономной республики; в) население административно-территориальных единиц; г) коллективы трудящихся предприятий, учреждений, организаций; д) граждане по месту их жительства»<sup>2</sup>.

Советская правовая доктрина выделяла конкретные организационные формы, через которые осуществлялось непосредственное народовластие. «Субъектами непосредственной демократии выступают граждане, объединенные в соответствующие коллективы: избирательный корпус в целом при проведении референдума, население административно-территориальной единицы на сходах, трудовые коллективы на собраниях, граждане по месту жительства на собраниях»<sup>3</sup>.

Закон СССР «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» определял: «в СССР народ осуществляет государственную власть как через

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. 8-е изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. – С.87-123.

<sup>2</sup> Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1974. – С.67-68.

<sup>3</sup> Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического народного самоуправления. – Киев: Наукова думка, 1989. – С.89.

Советы народных депутатов, так и непосредственно, в том числе путем референдума»<sup>1</sup>.

Население признавалось самостоятельным субъектом непосредственного народовластия при решении вопросов местного значения. Как подчеркивал К.Ф. Шеремет, «население села, поселка, деревни, объединяемое территорией проживания, составляет специфический субъект непосредственного народовластия, реализующий свои полномочия через сельские сходы».

Трудовые коллективы предприятий и учреждений признавались субъектами непосредственного народовластия в производственной сфере. «Трудовой коллектив представляет собой самостоятельный субъект непосредственной демократии, осуществляющий управление производством через общие собрания (конференции)», писал С.А. Авакьян<sup>2</sup>.

Закон СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» устанавливал, что трудовой коллектив предприятия, учреждения, организации является субъектом управления, осуществляющим свои полномочия через общие собрания (конференции)<sup>3</sup>.

Индивидуальная правосубъектность в сфере непосредственной демократии реализовывалась через право участия в различных формах прямого волеизъявления. «Каждый гражданин СССР является субъектом непосредственного народовластия, обладая правом участвовать в референдумах, собраниях, сходах, вносить предложения в органы государственной власти», отмечал Л.А. Григорян<sup>4</sup>.

Статья 48 Конституции СССР 1977 года гарантировала: «Граждане СССР

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 27.12.1990 №1869-1 «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. №1, ст.10.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов: (Конституционные основы, теория, практика). – М.: Изд-во МГУ, 1980. – С.156.

<sup>3</sup> Закон СССР от 17 июня 1983 г. №9505-Х «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. №25. Ст.382.

<sup>4</sup> Григорян Л.А. Народовластие в СССР. – М.: Юридическая литература, 1972. – С.78.

имеют право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения».

Советская правовая доктрина подчеркивала единство коллективного и индивидуального в правовом статусе субъектов непосредственного народовластия. В монографии В.Ф. Котока сказано: «в социалистическом обществе народ выступает как единый и единственный носитель государственной власти. Участие отдельных граждан в осуществлении этой власти через институты прямой демократии есть не выражение их обособленной воли, а способ формирования и выявления единой воли народа»<sup>1</sup>. Анализируемый подход не был случайным, а являлся устойчивым доктринальным положением на протяжении всей советской эпохи.

Таким образом, законодательно обособленный перечень субъектов служит формальным признаком, позволяющим идентифицировать институты непосредственного народовластия. Последовательное применение выработанной системы универсальных признаков открывает возможность для структурного анализа советской модели народовластия, направленного на реконструкцию иерархии, взаимосвязей и функционального назначения ее элементов. При этом центральной методологической проблемой остается разграничение непосредственных и представительных форм, поскольку советская доктрина, постулируя их органическое единство, концептуально нивелировала их автономию. На практике это вело к теоретическому размыванию народовластия и фактической абсорбции непосредственных институтов системой представительных органов.

Проведенный анализ показывает эволюцию концепции непосредственного народовластия в отечественной науке. Советская юридическая доктрина 1960–1980-х годов, представленная трудами В.Т. Кабышева, А.Г. Мурашина, Л.А. Григоряна, В.Ф. Котока, К.Ф. Шеремета, А.И. Кима и других ученых,

---

<sup>1</sup> Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. – М.: Наука, 1964. – С.52,53.

аккумулировала системное понимание этого явления и выработала критерии его выделения.

Представленная научно обоснованная система критериев служит методологическим инструментом для историко-правового исследования. Её применение к советской политико-правовой системе позволяет научно аргументировать выбор объектов непосредственного народовластия для анализа: референдум, сход граждан, собрания по месту жительства и собрания трудовых коллективов.

Выделенные признаки задают схему для их изучения, фокусируя внимание на анализе нормативного закрепления, процедуры, юридической силы решений и, что наиболее важно, на соотношении декларируемых принципов непосредственного народовластия с реальной политической практикой эпохи «развитого социализма».

Применение этих признаков позволяет с научной точки зрения отделить подлинные институты непосредственного народовластия от иных форм государственного управления и общественной активности. Органы народного контроля, самодеятельные и общественные организации, несмотря на внешнее сходство с институтами народовластия, по своей правовой природе и функциональным характеристикам не могут быть отнесены к органам непосредственного народовластия.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «непосредственная демократия есть форма прямого волеизъявления народа или каких-либо групп населения»<sup>1</sup>. Однако органы народного контроля и самодеятельные организации формировались не путем прямого волеизъявления населения, а через систему делегирования и назначения. Как отмечал Ю.М. Козлов, самодеятельные организации действовали «под руководством местных Советов и исполкомов»<sup>2</sup>, что исключает их квалификацию как органов суверенного народовластия.

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2014. Т.1. – С.287.

<sup>2</sup> Козлов Ю.М. Самодеятельные организации населения / Ю.М. Козлов. – Москва: Государственное издательство медицинской литературы, 1962. – С.6.

Важным признаком органа непосредственного народовластия является обязательный характер его решений для всех лиц и органов на соответствующей территории. Данный подход сохраняется и в современной России. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, «решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан... имеют обязательную силу и не нуждаются в каком-либо утверждении»<sup>1</sup>. При этом решения самодеятельных организаций носили рекомендательный характер, органы народного контроля обладали лишь правом внесения предложений<sup>2</sup> и не имели властно-распорядительного характера

Орган народовластия должен обладать государственно-властными полномочиями. Как подчеркивает В.Е. Чиркин, «орган публичной власти обладает правом принимать решения, обязательные для исполнения на соответствующей территории»<sup>3</sup>. Органы народного контроля и самодеятельные организации не обладали правом издания нормативных правовых актов, не могли применять меры государственного принуждения. Их решения не порождали правовых последствий непосредственно.

Кроме того, институты непосредственного народовластия формируются населением через выборы или иные формы прямого волеизъявления. Общественные организации создавались на основе членства и добровольного объединения, самодеятельные организации зачастую формировались с участием государственных органов<sup>4</sup>, органы народного контроля создавались вышестоящими государственными структурами.

В отечественной правовой науке сложилось понимание того, что органы

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. №17-П «По причине конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. №5.

<sup>2</sup> Закон СССР от 30.11.1979 №1159-Х (ред. от 01.04.1987) «О народном контроле в СССР». Ст.12,13 // Свод законов СССР. Т.1 – с.329, 1990г.

<sup>3</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В.Е. Чиркин. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2019. – С.78.

<sup>4</sup> Козлов Ю.М. Указ. соч. – С.5-10.

общественной самодеятельности, несмотря на свое название, не являются органами публичной власти. Как отмечает Д.Ю. Шапсугов, «подлинное народовластие предполагает наличие у институтов власти полномочий по принятию обязательных решений»<sup>1</sup>.

В советский период отдельные ученые-государствоведы разграничивали «формы непосредственной демократии» и «общественную самодеятельность», относя последнюю к формам участия населения в управлении, но не к осуществлению власти<sup>2</sup>. В монографии А.И. Азовкина отмечалось, что «необходимо различать формы непосредственного осуществления власти народом (референдумы, выборы) и формы участия в управлении через общественные организации»<sup>3</sup>.

Однако в целом в советской государственно-правовой доктрине отстаивалось единство политической системы при функциональном отличии институтов. Поэтому отсутствовало разграничение между формами непосредственного народовластия и общественной активностью. Это находило прямое отражение в законодательстве в ст.48 Конституции СССР 1977 года, которая устанавливала единый порядок участия граждан в управлении, в том числе и через народный контроль, и работу в общественных организациях.

Как отмечал В.Ф. Коток, в советский период «органы народного контроля представляют собой одну из форм непосредственной демократии»<sup>4</sup>. К.Ф. Шеремет, который функционально различал общественные и властные органы народа, включал общественные организации в систему социалистического народовластия<sup>5</sup>. Как писал Л.А. Григорян, «по самому действию нельзя отличить непосредственную форму осуществления

---

<sup>1</sup> Шапсугов Д.Ю. Указ. соч. – С.152.

<sup>2</sup> Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов / К.Ф. Шеремет. – Москва: Наука, 1968. – С.156.

<sup>3</sup> Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти / И.А. Азовкин. – Москва: Юридическая литература, 1971. – С.45-47.

<sup>4</sup> Коток В.Ф. Проблема развития непосредственной демократии в советском государстве. Дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 1965. – С.3-10.

<sup>5</sup> Шеремет К.Ф. Компетенция местных советов / К.Ф. Шеремет. – Москва: Наука, 1968. – С.123.

государственной власти от такой же формы общественного самоуправления. Различия здесь проводятся в зависимости от того, какие вопросы решаются (отнесенные к ведению государственной власти или общественного самоуправления), и какую силу приобретают акты, принятые в порядке непосредственного народовластия»<sup>1</sup>.

Сходную позицию встречаем в трудах В.Ф. Котока<sup>2</sup>, В.Т. Кабышева<sup>3</sup>, Э.Л. Кузьмина<sup>4</sup>, Ю.А. Скуратова<sup>5</sup>. Среди современных исследователей к формам непосредственного народовластия относит политические партии и общественные организации Л.В. Лукьянчикова<sup>6</sup>. Полагаем, что включая эти институты в механизм народовластия, мы принимаем на веру идеологическую конструкцию, а не анализируем их реальное политико-правовое положение.

Проведенный нами анализ показывает, что выделяемые в науке как формы непосредственного народовластия: социалистическая революция, выборы народных представителей, указы избирателей, отзыв депутатов, органы народного контроля, самодеятельные и общественные организации<sup>7</sup> не отвечают системообразующим признакам органов непосредственного народовластия. Эти институты следует квалифицировать или как формы представительного народовластия, или как формы общественной активности и участия населения в управлении. Их включение в систему органов народовластия приводит к размыванию правового понимания непосредственного народовластия как осуществления народом своей власти непосредственно.

В качестве отправной точки исследования конкретных форм

---

<sup>1</sup> Григорян Л.А. Указ. соч. – С.217,318.

<sup>2</sup> Коток В.Ф. Советская представительная система / В.Ф. Коток; Ин-т государства и права Академии наук СССР. – Москва: Госюриздат, 1963. – С.75-82.

<sup>3</sup> Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма. – С.68.

<sup>4</sup> Кузьмин Э.Л. Теоретические вопросы суверенитета. Очерк критики буржуазных учений. Дисс. ... канд. Юрид. наук. – М., 1966. – С.154.

<sup>5</sup> Скуратов Ю.И. Народный суверенитет развитого социализма: (Конституц. вопр.) / Ю.И. Скуратов. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1983. – С.74,82.

<sup>6</sup> Лукьянчикова Л.В. Указ. соч. – С.86.

<sup>7</sup> Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве / М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Саратов. юрид. ин-т им. Д.И. Курского. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. – С.53.

непосредственного народовластия избран референдум, поскольку в советской и современной доктрине он признаётся высшим и наиболее комплексным выражением прямой демократии, концентрирующим в себе её базовые правовые характеристики и сущностные противоречия.

Референдум охватывал все население государства или значительную его часть; на референдум выносились вопросы государственного значения (конституция, основные законы, вопросы государственного устройства); результаты референдума обладали высшей юридической силой; механизм проведения обеспечивал тайное голосование, гарантирующее свободу волеизъявления.

Как писал Л.А. Григорян, «референдум, предусмотренный конституцией и предназначенный для утверждения непосредственно населением государственных актов, представляет собой форму осуществления государственной власти, а не проявление общественного самоуправления»<sup>1</sup>.

Референдум в полной мере отвечает критериям института непосредственного народовластия: он основан на прямом волеизъявлении граждан, исключая опосредование; окончательное решение принимается путём голосования и обладает обязательной юридической силой.

Современные конституционалисты зачастую ведут отсчёт истории референдума как института непосредственной демократии в России с начала 1990-х годов, с момента принятия Закона РСФСР «О референдуме РСФСР» 1990 года и последующего общесоюзного и всероссийского референдумов 1991 и 1993 годов<sup>2</sup>. Действительно, до конца 1980-х годов институт референдума в Советской России не представлял собой классический инструмент народовластия в его полном смысле, подразумевающим прямое, обязательное и окончательное принятие решений народом.

---

<sup>1</sup> Григорян Л.А. Указ. соч. – С.217.

<sup>2</sup> Головин А.Г. О сущности права на участие в референдуме в контексте делегирования власти народом // Актуальные проблемы российского права. 2022. №10. – С.94,95.

Однако подход, акцентирующий внимание исключительно на функциональной нереализованности института, рискует впасть в историко-правовой нигилизм. Советский период следует рассматривать не как «правовой вакуум» в истории референдума, а как сложный и противоречивый этап его концептуального формирования, нормативного закрепления и постепенной адаптации общественного сознания к идее прямого народного волеизъявления.

Как справедливо отмечал В.Ф. Коток, советская модель «референдума нового типа» 1920-х годов кардинально отличалась от западноевропейского аналога<sup>1</sup>. Она не делегировала народу право окончательного вердикта, а представляла собой масштабный консультативно-мобилизационный механизм. Собрания трудящихся, открытое голосование и последующая сводка результатов «снизу вверх» (волость – уезд – центр) служили не для принятия властного решения, а для «выявления мнения масс» и его последующего учета представительными органами, сохранявшими монополию на законодательную власть.

Эта конструкция получила логичное завершение в Конституции СССР 1936 года, статья 49 которой, формально вводя «всенародный опрос (референдум)», не делала никаких исключений из принципа концентрации всей законодательной власти в Верховном Совете СССР (ст.32). Как верно указывали современники, референдум понимался не как альтернатива парламентскому решению, а как его подготовительная, информационно-мобилизационная стадия. Исследователь Н. Кумыкин в 1937 году писал, что целью опроса является «выявление мнения населения», тогда как «право окончательного решения вопроса принадлежит Верховному Совету»<sup>2</sup>.

Однако в этой, казалось бы, декларативной норме и заключается значение раннего советского этапа. Во-первых, произошло принципиальное конституционное признание самой возможности прямого обращения к народу по

---

<sup>1</sup> Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. – М., 1964. – С.60-66.

<sup>2</sup> Кумыкин Н. Всенародный опрос (референдум) по Сталинской Конституции // Советское строительство. 1937. №1. – С.36-38.

важнейшим вопросам государственной жизни. Термин «референдум» был инкорпорирован в текст Основного Закона, легитимизирован и введен в политико-правовой лексикон. Это создало важнейший прецедент и нормативную рамку для дальнейших дискуссий.

Во-вторых, практика «народных опросов» (пусть и с заранее предрешенным результатом, как в случаях с Нагорным Карабахом в 1923 г. или западными областями Украины и Белоруссии в 1939 г.) выполняла функцию социокультурной адаптации<sup>1</sup>. Она приучала многомиллионное, в массе своей неграмотное и аполитичное население бывшей империи к процедуре коллективного обсуждения и голосования. Это была школа, формировавшая первичные представления о массовом политическом участии.

Конституция СССР 1977 г. изменила нормативную основу непосредственного народовластия. В статье 5 закреплялось, что Союз ССР является социалистическим общенародным государством, выражающим волю и интересы трудящихся. Статьи 48,50 конституции подтвердили права граждан на проведение собраний, сходов и участие в управлении.

Важным понятийным изменением стала смена расплывчатого «опроса» более определенным «всенародным голосованием», семантически близким к акту принятия решения. Хотя, как верно отмечает В.Н. Руденко, конкретизирующие законы не были приняты, и норма долгое время оставалась «спящей», сам факт ее появления в контексте концепции «общенародного государства» свидетельствовал о внутренней потребности системы в обновлении инструментов легитимации.

В 70-х годах разрабатывались проекты Закона СССР о порядке проведения референдума в СССР. По данным современных исследований, основанных на архивных материалах и личных воспоминаниях, к этой работе привлекались ведущие советские государствоведы, включая одного из главных теоретиков советского народовластия В.Ф. Котока, а также специалиста в области

---

<sup>1</sup> Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург: УрО РАН, 2003. – 173-174.

государственного права К.Ф. Шеремета. Их участие свидетельствует о серьезности намерений законодателя и теоретической проработке проекта.

Содержание проекта закона, реконструированное по данным научных публикаций<sup>1</sup>, включало следующие положения: инициатива проведения референдума могла исходить от Верховного Совета СССР. По инициативе граждан созыв референдума требовал сбора значительного количества подписей (в различных вариантах проекта фигурировали цифры от 1 до 2 миллионов)<sup>2</sup>.

Законодатель исключал из народного голосования ряд вопросов, традиционно относимых к исключительной компетенции государственных органов: бюджетные, налоговые и финансовые вопросы; вопросы амнистии, ратификации и денонсации международных договоров, обороны и государственной безопасности<sup>3</sup>.

Референдум в СССР задумывался не как инструмент повседневной политики, а как механизм легитимации стратегически важных, символически значимых решений<sup>4</sup>. Его предполагалось использовать для утверждения изменений в Конституцию СССР; решения вопросов, связанных с изменением территории Союза или союзных республик; одобрения крупнейших народнохозяйственных проектов, имеющих общегосударственное значение<sup>5</sup>.

Несмотря на тщательную теоретическую проработку, проект закона так и не был принят. Причины тому носят системный характер. Введение реально действующего института референдума воспринималось как угроза монополии Коммунистической партии на принятие ключевых решений. Это противоречило принципу «демократического централизма», предполагавшему безусловное подчинение меньшинства большинству после принятия решения партийными

---

<sup>1</sup> Шапсугов Д.Ю. В.Ф. Коток – выдающийся деятель творческой юриспруденции СССР XX века // Северо-Кавказский юридический вестник. 2024. №1. – С.172-173.

<sup>2</sup> Лукьянчикова Л.В. Указ. соч. – С.278-280.

<sup>3</sup> Златопольский Д.Л. Верховный Совет СССР – выразитель воли советского народа: К 60-летию образования СССР / Д.Л. Златопольский. – Москва: Юрид. лит., 1982. – С.144-147.

<sup>4</sup> Сафаров Р.А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. 1963. №6. – С.18-19.

<sup>5</sup> Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. – С.177-181.

органами. Партийный и государственный аппарат опасался, что референдум может создать альтернативный источник легитимности и выйти из-под его контроля. Инициатива граждан, даже формальная, рассматривалась как потенциально дестабилизирующий фактор<sup>1</sup>. Кроме того, в СССР отсутствовала инфраструктура для проведения всенародных голосований (например, независимые избирательные комиссии, отработанные процедуры подсчета голосов).

В научной среде конца 1970-х годов велась дискуссия о целесообразности введения института референдума. Сторонники (например, В.Ф. Коток) доказывали, что референдум будет углублять социалистическую демократию и укреплять связь между государством и народом. Противники указывали на избыточность референдума в условиях «самой совершенной» системы советов, выразивших всю полноту народовластия<sup>2</sup>. Эта дискуссия отражала более глубокий конфликт между догматическим и потенциально реформаторским подходами к развитию советской политической системы.

Вместе с тем разработка проектов и ведения дискуссий в 70-х – 80-х годах стали высшей точкой в развитии юридической концепции прямого народовластия в советский период. Они отражали попытку правовой модернизации и формального совершенствования политической системы. Их судьба продемонстрировала системные ограничения советской модели, в которой политико-идеологические догмы и интересы партийно-государственной номенклатуры имели безусловный приоритет над формальными правовыми институтами<sup>3</sup>.

Следовательно, исключение советского периода из истории референдума в России методологически неверно. Это был не «провал», а длительный этап

---

<sup>1</sup> Пихоя Р.Г. История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России, конец 1970-х – 1991 гг. / Р.Г. Пихоя, А.К. Соколов; Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина. – Москва: РОССПЭН, 2008. – С.389-391.

<sup>2</sup> Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск.: Изд-во Томского университета, 1975 г. – С.48-49.

<sup>3</sup> Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. – М.: Наука, 1964. – С.44-83.

поиска, адаптации и концептуальной подготовки, без которого стремительное становление института в начале 1990-х годов было бы невозможным. История российского референдума начинается не в 1990 году, а с момента его первого конституционного упоминания, и является единым, хотя и внутренне противоречивым процессом.

Сельские сходы (собрания граждан по месту жительства) являлись конституционно закреплённой формой непосредственного народовластия. Статья 48 Конституции СССР и соответствующие статьи конституций союзных республик гарантировали гражданам право на участие в собраниях. Нормативная модель схода была закреплена в Уставах советов депутатов трудящихся (с 1977 года – советы народных депутатов). Согласно Уставам, сход представлял собой высшую форму самоуправления в границах сельского поселения.

Правовая доктрина определяла сход как форму коллективной деятельности, в которой функции обсуждения, принятия и последующего исполнения решений объединены в одном субъекте – коллективе жителей. Институт сходов реализовывал четыре функции: совещательную, контрольную, воспитательную и организационно-распорядительную.

Совещательная функция выражалась в открытом обсуждении вопросов государственного и местного значения. Сходы использовались для обсуждения проектов законов, программ социально-экономического развития и конкретных проблем территорий. Контрольная функция осуществлялась через обязательное заслушивание и обсуждение отчётов должностных лиц перед населением. Сходы выступали инструментом общественного воздействия, поощрения и осуждения. Они широко использовались с воспитательной целью для борьбы с антиобщественными явлениями. Организационно-распорядительная функция включала непосредственное участие граждан в формировании кадрового состава различных органов<sup>1</sup>.

Анализ Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985г.

---

<sup>1</sup> Мурашин, А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа / А.Г. Мурашин. – Киев: Выща шк., 1989. – С.72,73.

«Об утверждении Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР» позволил выявить систему признаков, характеризующих сельские и поселковые сходы в качестве органов непосредственного народовластия в советской политической системе<sup>1</sup>.

Рассмотрим эти признаки сквозь призму нормативных положений и практики их реализации. Согласно ст.1 Положения, общие собрания и сходы граждан квалифицируются как «одна из форм непосредственного участия населения в решении вопросов местного и общегосударственного значения». Эта формулировка соответствует конституционному принципу, закреплённому в ст.5 Конституции СССР 1977 г., провозглашавшей, что «народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, которые составляют политическую основу СССР, и непосредственно».

Как отмечал В.Т. Кабышев, «непосредственная демократия представляет собой такую форму осуществления власти народа, при которой решения принимаются непосредственно самими гражданами путем прямого волеизъявления»<sup>2</sup>. Сельские и поселковые сходы полностью соответствовали этому определению, поскольку обеспечивали прямое участие населения в местном нормотворчестве.

Ст. 3 Положения регламентировала территориальную организацию сходов: «Общие собрания, схода граждан, проживающих на территории поселкового, сельского Совета, созываются соответственно исполнительным комитетом поселкового, сельского Совета. В таком же порядке созываются общие собрания, сходы граждан по отдельным населённым пунктам, кварталам, улицам».

Эта норма свидетельствует о том, что субъектом непосредственного народовластия выступало население конкретной административно-территориальной единицы. Как подчеркивал А.Г. Мурашин, «территориальный

---

<sup>1</sup> Указ Президиума ВС РСФСР от 27.08.1985 «Об утверждении Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР» // Свод законов РСФСР. Т.1. – С.806-3, 1988.

<sup>2</sup> Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. – С.45.

коллектив – население села, поселка, деревни – составляет специфический субъект непосредственного народовластия, обладающий определенной компетенцией в решении вопросов местного значения»<sup>1</sup>.

К исключительной компетенции схода относилось принятие обязательных решений по вопросам введения самообложения сельского населения и определения порядка расходования соответствующих средств. Факультативно рассматривался широкий круг вопросов местного значения, а также вырабатывались рекомендации для государственных органов.

Круг рассматриваемых вопросов выходил за рамки узко понимаемого местного хозяйства и включал вопросы социально-экономического развития (обсуждение планов строительства, принятие социалистических обязательств, меры по развитию личных подсобных хозяйств и увеличению заготовок сельскохозяйственной продукции); вопросы организации общественной жизни (содействие деятельности школ, библиотек, клубов через институт шефства, обсуждение правил благоустройства, санитарии и пожарной безопасности), вопросы административно-территориального характера (инициирование ходатайств о наименовании или переименовании населенных пунктов и организаций)<sup>2</sup>.

Компетенция схода включала принятие решений по организации сельскохозяйственного производства; вопросы образования и здравоохранения на местном уровне; заслушивание отчетов сельского совета и его исполнительного комитета; рассмотрение жалоб и предложений граждан и др. Такой объем полномочий свидетельствует о реальном властном характере этого института.

Сходы выполняли функцию первичного электорального органа для формирования ряда общественных институтов. На сходах избирали народных заседателей в суды, членов товарищеских судов, уличные комитеты. Власть на

---

<sup>1</sup> Мурашин А.Г. Указ. соч. – С.112.

<sup>2</sup> Новоселов В. Каким быть сельскому сходу? // Советы народных депутатов. 1980. №2. – С.80-81.

низовом уровне легитимизировалась через прямое голосование.

Практика демонстрировала сложившийся алгоритм подготовки и проведения сходов. Подготовка носила плановый характер. Исполнительные комитеты местных Советов разрабатывали перспективные планы и примерную тематику собраний. Для проработки конкретных вопросов создавались рабочие группы, в задачи которых входил сбор информации и анализ ситуации на месте (например, изучение состояния хозяйства или социально-культурного обслуживания). Актив депутатов выезжал на место, изучал реальное состояние дел в хозяйстве, соцкультбыте, чтобы вынести на обсуждение конкретные проблемы. Оповещение граждан осуществлялось путем рассылки приглашений и вывешивания объявлений<sup>1</sup>.

Принципы самоорганизации сходов закреплены в ст.15. «Для ведения общего собрания, схода граждан избирается президиум в составе председателя, секретаря и 1-3 членов. Повестка дня утверждается общим собранием, сходом граждан». Это обеспечивало определенную независимость в организации работы.

Порядок проведения сходов регулировался инструкциями исполкомов районных и областных советов. Сход считался правомочным при явке не менее половины взрослого населения поселения. Решения принимались открытым голосованием (поднятием рук) простым большинством голосов присутствующих. Решения сходов были обязательными для исполнения сельским Советом и его исполнительным комитетом.

Ст. 17 Положения устанавливала, что «решения общих собраний, сходов граждан принимаются открытым голосованием большинством голосов присутствующих граждан». Этот порядок соответствует фундаментальному признаку непосредственной демократии – отсутствию представительного звена между населением и принимаемым решением.

Ст. 18 устанавливала механизм реализации решений: «Решения, принятые

---

<sup>1</sup> Бахрах Д., Кочев В. Уточнить полномочия сходов // Советы народных депутатов. 1980. №12. – С.75-76.

общими собраниями, сходами граждан, проводятся в жизнь исполнительными комитетами соответствующих Советов народных депутатов... В реализации решений общих собраний, сходов граждан принимают участие сами граждане». Эта норма создавала институциональные гарантии выполнения волеизъявления населения.

Решения общих собраний, сходов были обязательны для исполнения всеми жителями соответствующих населенных пунктов, микрорайонов, кварталов, улиц, жилых домов. Решения и рекомендации, адресованные государственным органам, в силу закона подлежали обязательному рассмотрению в установленный срок с последующим сообщением о принятых мерах.

Публичный отчет главы исполкома или директора перед всем селом – это мощный стимул работать лучше. Некомпетентные ответы могли стать основанием для жалобы в райком партии или районный совет. Это важнейшая характеристика, отличающая органы народовластия от консультативных форм участия населения. Как отмечал С.А. Авакьян, «обязательная сила решений, принятых непосредственно населением, составляет сущностный признак институтов непосредственной демократии»<sup>1</sup>.

Анализ материалов о деятельности местных советов народных депутатов позволяет выявить динамические изменения в функционировании института сельских сходов (собраний граждан) в период с 1953 по 1985 г. Статистические данные из Саратовской, Архангельской, Московской, Ленинградской, Ростовской, Воронежской и др. областей свидетельствует не только о количественных колебаниях, но и о качественной трансформации данной формы народовластия, отражавшей общие тенденции политико-правового развития советского государства на позднем этапе его существования.

Прежде всего обращает на себя внимание изменение периодичности созывов и явки на сходы. В период 1953-1964 годов, характеризовавшийся определенной либерализацией политического режима после смерти

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. – С.134.

И.В. Сталина и поиском новых моделей взаимодействия с населением, сходы проводились как правило, два раза в год (весной и осенью). Это было связано с сезонным характером сельскохозяйственных работ и необходимостью мобилизации населения на их выполнение.

Явка граждан оставалась относительно высокой и составляла, согласно отчетам исполкомов, от 55 до 70% взрослого населения поселений<sup>1</sup>. Подобная активность объяснялась как реальной заинтересованностью граждан в решении локальных проблем (распределение земельных наделов, организация быта), так и элементами административного давления<sup>2</sup>. В некоторой степени сходы довоенного и послевоенного периода сохранили черты дореволюционных сходов<sup>3</sup>.

В последующее десятилетие 1965-1975 г., наметилась устойчивая тенденция к снижению общественной активности. Периодичность проведения сходов сократилась до одного раза в год, что формально соответствовало минимальным требованиям законодательства о сельских советах. Явка граждан уменьшилась, составив в среднем 45-60% от общего числа взрослого населения<sup>4</sup>. Данный период совпал с усилением централизации управления и формализации общественно-политической жизни, когда многие инициативы «снизу» стали подменяться директивами «сверху».

Принятие Конституции СССР 1977 г., провозгласившей общенародный характер государства и расширившей перечень форм участия граждан в управлении, на практике привело к парадоксальным результатам. С 1976 по 1985г. наблюдалось увеличение количества сходов, что можно связать с установками по выполнению конституционных предписаний. Однако реальная

---

<sup>1</sup> Сладков К. С. Сельские сходы. 2-е изд., перераб. – Москва: Госюриздат, 1962. – С.5-10.

<sup>2</sup> Обзор о практике проведения сельских сходов граждан / Исполком Ставроп. краев. Совета депутатов трудящихся. Оргинструкторский отд. – Ставрополь: [б. и.], 1962. – С.2-7.

<sup>3</sup> Лужин А.В. Низовой советский аппарат: (Сельсовет и волисполком) ... / А. Лужин, – М. Резунов; Под ред. Г.С. Михайлова и А.Я. Эстрина; Ком. акад. Ин-т советского строительства. – Москва: изд-во Коммун. акад., 1929. – С.73.

<sup>4</sup> Кочев В.А. Собрания (сельские сходы) граждан. Государственно-правовой анализ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. – Пермь, 1982. – С. 162.

явка продолжала неуклонно снижаться, достигнув в среднем 40-50%<sup>1</sup>. В ряде регионов, например, в Архангельской области в 1980-1982 годах, по данным отчетов исполкомов, на сходах присутствовало лишь 25-30% граждан<sup>2</sup>.

Вопросы, выносимые на обсуждение отражали изменение характера народовластия на местном уровне. В 1950-1960-е годы повестка дня сходов была наполнена проблемами, имевшими жизненно важное значение для жителей села. Граждане активно и заинтересованно обсуждали организацию и оплату труда в колхозах, размеры приусадебных участков, условия бытового и культурного обслуживания, ремонт школ и фельдшерско-акушерских пунктов, вопросы питьевого водоснабжения и строительства дорог. Решения по этим вопросам носили конкретный характер и могли реально повлиять на качество жизни.

С 1970-х годов проблематика сходов становится все более узкой, технической и формальной. Анализ протоколов показывает, что основное внимание стало уделяться организационно-исполнительским вопросам: назначению дат проведения субботников и воскресников, благоустройству и уборке территорий, заслушиванию заранее подготовленных отчетов председателя сельсовета. Дискуссии по существенным вопросам хозяйственного и социального развития поселений, распределению ресурсов практически сошли на нет<sup>3</sup>. Сходы все больше превращались в ритуал, призванный демонстрировать «поддержку населением линии партии и правительства», а не быть инструментом реального участия в управлении.

Статистические данные из отчетов исполкомов районных советов демонстрируют устойчивую негативную динамику в реализации решений, принятых на сходах, что является основным индикатором их действительной эффективности. В 1960-1970 годы уровень реализации решений был относительно высоким и составлял 65-75% от общего числа принятых<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Вахонин А.Е. Сходы граждан / А.Е. Вахонин. – Барнаул: Алт. кн. изд-во, 1981. – С.67.

<sup>2</sup> Кочев В.А. Указ. соч. – С.160-163.

<sup>3</sup> Из статьи секретаря Елизовского горисполкома С. Суминой о проведении сельских сходов в Елизовском районе. 20 сентября 1980 г. // Камчатская правда, 1980, 20 сент.

<sup>4</sup> Гуревич Б.С. Общие собрания (сходы) граждан в Бурятии. – Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1963. – С.25-60.

В 1970-1980 годы данный показатель снизился до 50-60%<sup>1</sup>. В 1980-1985 годы и вовсе составлял лишь 40-55%<sup>2</sup>.

Проведенное исследование позволяет систематизировать основные причины невыполнения решений сходов. Нереализованные решения объяснялись недостатком финансовых средств в местном бюджете; приоритетом других решений, принимаемых вышестоящими партийными и советскими органами; отсутствием материально-технических возможностей на местном уровне и др.

Эволюция института сельских сходов в 1953-1985 гг. характеризуется последовательной девальвацией его реального властного содержания и трансформацией в формальный, декоративный элемент советской политической системы. Несмотря на законодательное закрепление широких полномочий, на практике сходы постепенно утратили черты органа прямого народовластия<sup>3</sup>. Их особенностями стали нарастающая формализация и ритуализация, выражавшаяся в сокращении реальной дискуссии, преобладании в повестке технических и малозначимых вопросов, снижении явки. Кроме того выделим субординацию по отношению к партийно-государственному аппарату. Решения сходов имели силу лишь в той мере, в какой они не противоречили директивам вышестоящих инстанций, которые обладали правом их отмены и определяли ресурсное обеспечение<sup>4</sup>.

Таким образом, к середине 1980-х годов сельский сход, сохраняя внешние атрибуты института народовластия, во многом утратил способность обеспечивать реальное участие населения в решении вопросов местного

---

<sup>1</sup> Из информации обкома КПСС в ЦК КПСС о работе партийных комитетов по улучшению деятельности Советов народных депутатов (октябрь 1984 г.) // Объединённый государственный архив Челябинской области. Ф.П-288, оп. 204, д.774. Л.51-52. Копия.

<sup>2</sup> Тодыка Ю.Н. Местные Советы в условиях интенсификации сельскохозяйственного производства / Ю.Н. Тодыка; Отв. ред. К.Ф. Шерemet; АН МССР, Отд. философии и права. – Кишинев: Штиинца, 1988. – С.57-58.

<sup>3</sup> Матвеев М.Н. Власть и общество в системе Советов народных депутатов. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2005. – С.352-354.

<sup>4</sup> Из обзора оргинструкторского отдела Магаданского облисполкома работы депутатских групп и постов области за 1982 г. Апрель 1983 г. // Бюллетень Исполнительного комитета Магаданского областного Совета народных депутатов. 1983. №2. – С.57-66.

значения, что стало одним из проявлений системного кризиса советской модели местного самоуправления.

Собрания граждан по месту жительства представляли собой городской аналог сельских сходов. Собрания регулировались ведомственными инструкциями, положениями об организационно-массовой работе местных советов. Основными направлениями деятельности таких собрания была организация субботников по благоустройству; обсуждение состояния жилого фонда; выявление проблем жилищно-коммунального хозяйства; организация культурных мероприятий; решение вопросов обслуживания микрорайона<sup>1</sup>.

Собрания граждан по месту жительства в 1980-е годы проводились регулярно и рассматривались как установленная форма участия населения в решении вопросов территориального уровня. В городах они организовывались по микрорайонам, кварталам, улицам и домам, в сельской местности — в форме сходов. Вместе с тем материалы партийных и советских органов фиксируют различия в степени вовлеченности населения: в сельской среде сходы сохраняли относительно более массовый характер, тогда как в городах участие жителей, как правило, было ниже и нередко приобретало формальный оттенок. В крупных городах проблема слабой явки и ограниченного интереса населения к подобным мероприятиям обсуждалась как показатель снижения их реального значения и недостаточной способности влиять на принятие решений, что связывалось с бюрократизацией процедур и ослаблением механизмов общественного воздействия, формализацией агитационной работы и устойчивым неверием граждан в возможность повлиять на итоговые решения<sup>2</sup>.

Основное внимание на собраниях граждан в городах уделялось благоустройству микрорайонов. Типичными были решения об организации субботника по уборке дворов, озеленению прилегающей территории, ремонту скамеек и уличного освещения. Редко на таких собраниях обсуждались вопросы,

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Социалистическое самоуправление народа. – М.: Знание, 1987. – С.29,30.

<sup>2</sup> Накашидзе Б.Д. Собрания граждан по месту жительства в системе институтов прямой демократии в СССР: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Б.Д. Накашидзе. – Москва, 1989. – С. 23.

касающиеся острых проблем населения, таких как жилищное обслуживание, состояние водоснабжения и канализации, организация коммунальных услуг. Когда такие вопросы рассматривались, решения часто носили формальный характер и сводились к принятию деклараций о необходимости улучшения ситуации, без указания конкретных мер и сроков.

По статистическим данным исполкомов районных советов Москвы и Ленинграда следует, что реализация решений, принятых на городских собраниях, была низкой. В 1965-1975 годах было реализовано 30-40% решений<sup>1</sup>. Основная причина заключалась в том, что финансирование жилищно-коммунального хозяйства осуществлялось централизованно из городского бюджета и контролировалось вышестоящими инстанциями, а не определялось на уровне отдельного микрорайона.

Собрания трудовых коллективов на предприятиях и в учреждениях представляли собой форму непосредственного участия рабочих и служащих в управлении производством. Право на участие в управлении производством было закреплено в КЗоТ РСФСР<sup>2</sup>. Статья 8 устанавливала: «Трудящиеся предприятия, учреждения, организации участвуют в управлении производством через общие собрания (конференции) трудовых коллективов».

В советской государственно-правовой доктрине институт трудовых коллективов занимал особое место в системе непосредственной демократии, представляя собой специфическую форму реализации народовластия в производственной сфере<sup>3</sup>. Анализ закона СССР от 17 июня 1983 года «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» в системной связи с конституционными положениями позволяет выявить комплекс правовых характеристик,

---

<sup>1</sup> Тарасенко М.Н. Исполнение решений местных Советов. – Москва: Юрид. лит., 1968. – С.63-69.

<sup>2</sup> Кодекс законов о труде Российской Федерации (утв. ВС РСФСР 09.12.1971) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. №50, ст.1007.

<sup>3</sup> Иванов В.Н. Трудовой коллектив – первичная ячейка социалистического самоуправления. – М.: Мысль, 1987. – С.37.

обосновывающих отнесение трудовых коллективов к органам непосредственного народовластия<sup>1</sup>.

Согласно преамбуле Закона, трудовой коллектив определяется как «основная ячейка социалистического общества», осуществляющая «широкие полномочия в политической, экономической и социальной жизни страны». Эта дефиниция корреспондирует с конституционным принципом, установленным ст.8 Конституции СССР 1977 г., признававшей участие трудовых коллективов в управлении государственными и общественными делами. Как справедливо отмечал В.Т. Кабышев, «трудовой коллектив представляет собой первичный субъект производственной демократии, обладающий комплексом властных полномочий в управлении предприятием»<sup>2</sup>.

В ст.1 Закона детализован субъектный состав трудового коллектива как «объединения всех работников, осуществляющих совместную трудовую деятельность». При этом подчеркивается его структурная организация: «в составе единого трудового коллектива в соответствии со структурой предприятия... действуют коллективы цехов, отделов, участков, бригад и других подразделений». Формальная структура самоуправления включала общее собрание (конференцию), Совет трудового коллектива (СТК) и сеть общественных органов (советы бригад, бюро). Данная конструкция создавала многоуровневую систему непосредственного народовластия на производстве.

Структура органов трудового коллектива представляла собой сложную, законодательно оформленную иерархию, призванную реализовать принцип производственной демократии. Высшим органом, непосредственно выражающим волю коллектива, являлось общее собрание (конференция) всего коллектива предприятия, учреждения или организации. Его решения по ряду вопросов, согласно установкам партийных документов, должны были носить окончательный характер. В период между собраниями действовал Совет

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 17.06.1983 «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» // Свод законов СССР. т.1. С.370-1, 1990.

<sup>2</sup> Кабышев В.Т. Прямое народовластия в Советском государстве. – С.78.

трудового коллектива (СТК) – постоянно действующий представительный и исполнительный орган.

Система органов была дифференцирована по уровням управления:

1. Уровень предприятия: общее собрание, СТК, выборные органы общественных организаций (партийный, профсоюзный, комсомольский комитеты).

2. Уровень структурных подразделений (цех, отдел, служба): собрания (конференции) коллективов подразделений, советы этих коллективов.

3. Уровень первичных коллективов (бригада, звено): Собрания бригад, советы бригад и советы бригадиров.

Наряду с этим формировалась разветвлённая сеть органов общественной самодеятельности и контроля, функционально встроенных в структуру коллектива: товарищеские суды, комиссии по трудовым спорам, группы и посты народного контроля, советы ветеранов, советы молодых специалистов, общественные бюро (например, по нормированию труда) и др. Администрация предприятия (дирекция, правление) формально была включена в эту систему как исполнительный орган, ответственный перед коллективом, но действовала в рамках жёсткой государственно-отраслевой вертикали.

Связующим элементом, координирующим деятельность всей этой системы, выступала партийная организация предприятия, которая должна была выполнять роль политического ядра, не подменяя, однако, хозяйственные и общественные органы<sup>1</sup>.

Важным аргументом в пользу признания трудовых коллективов органом непосредственной демократии считаем предусмотренный ст.19 Закона механизм осуществления полномочий «непосредственно общими собраниями (конференциями)». Эта форма исключала представительное опосредование волеизъявления. По меткому замечанию А.Г. Мурашина, «общее собрание трудового коллектива представляет собой чистую форму непосредственного

---

<sup>1</sup> Мурашин Г.А., Малышко Н.И. Трудовой коллектив и правопорядок. Киев: Наукова Думка, 1987. – С.20, 21.

народовластия, где решение принимается прямым волеизъявлением всех работников»<sup>1</sup>.

Ст.20 Закона устанавливала демократические процедуры: «собрание считается правомочным, если в нем участвует более половины общего числа членов коллектива», а решения принимаются «открытым голосованием большинством голосов». Эти нормы обеспечивали легитимность принимаемых решений и соответствовали общедемократическим стандартам.

Важнейшим признаком, подтверждающим статус органа народовластия, является обязательная юридическая сила решений трудовых коллективов. Ст.21 Закона однозначно устанавливала: «решения собрания (конференции) трудового коллектива... обязательны для членов коллектива, администрации предприятия, учреждения, организации». Эта норма придавала решениям трудовых коллективов характер властных предписаний, отличая их от консультативных или рекомендательных актов.

Как подчеркивал С.А. Авакьян, «обязательность решений, принимаемых непосредственно коллективом работников, составляет сущностный признак, отделяющий институты непосредственной демократии от форм общественного участия»<sup>2</sup>. При этом контроль за исполнением решений осуществлялся самим коллективом через профсоюзный комитет и администрацию, что обеспечивало системность их реализации.

Законодательство закрепляло широкую компетенцию трудовых коллективов, охватывающую основные вопросы управления производством: участие в разработке перспективных и текущих планов, принятие встречных планов; участие в заключении коллективных договоров, утверждение правил внутреннего распорядка; решение вопросов использования фондов экономического стимулирования; участие в назначении руководящих работников «с учетом мнения трудового коллектива». Такой объем полномочий

---

<sup>1</sup> Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа. – Киев: Выща шк., 1989. – С.134.

<sup>2</sup> Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов: (Конституц. основы, теория, практика). – М.: Изд-во МГУ, 1980. – С.147.

свидетельствует о реальном, а не декларативном участии трудовых коллективов в управлении. По выражению О.Е. Кутафина, «трудовой коллектив выступал не как объект управления, а как полноправный субъект управленческих отношений»<sup>1</sup>.

Закон устанавливал систему гарантий, обеспечивающих реальность полномочий трудовых коллективов. Статья 21 предусматривала месячный срок рассмотрения предложений коллективов и обязательность информации о результатах. Статья 4 закрепляла принципы участия в управлении, включая «гармоничное сочетание интересов государства, общества, коллектива и личности», «коллективное обсуждение и решение вопросов», «гласность». Эти принципы, как отмечал Л.А. Григорян, «создавали основу для подлинного социалистического самоуправления, сочетающего государственные и общественные начала в управлении производством»<sup>2</sup>.

Трудовые коллективы обладали всеми признаками, характерными для институтов непосредственного народовластия. При этом их специфика определялась производственным характером деятельности, что, по словам К.Ф. Шеремета, «позволяло наиболее эффективно реализовать принцип непосредственной демократии в той сфере, где граждане обладают наибольшей компетентностью – на своем рабочем месте»<sup>3</sup>.

Собрания трудовых коллективов проводились не реже одного раза в полугодие, обычно два раза в год. На крупных предприятиях организовывались собрания по цехам, подразделениям, а затем общие собрания коллективов. Явка была неоднородной и зависела от статуса предприятия. На закрытых оборонных предприятиях явка составляла 90-100%, так как участие в собраниях считалось обязательным. На крупных гражданских предприятиях явка была в пределах

---

<sup>1</sup> Кутафин О.Е. Социалистическое самоуправление народа. – М.: Московский рабочий, 1987. – С.89.

<sup>2</sup> Григорян Л.А. Указ. соч. – С.89.

<sup>3</sup> Шеремет К.Ф. Конституция СССР и развитие социалистической демократии // Советское государство и право. 1982. №10. – С.14-23.

60-75%. На предприятиях легкой и пищевой промышленности явка составляла 40-60%<sup>1</sup>.

Исследователи, изучавшие протоколы собраний трудовых коллективов, указывают на разрыв между формальной компетенцией и фактическим содержанием обсуждений. На собраниях в 1960-1970 годы обсуждались серьезные производственные вопросы. Однако с конца 1970-х годов характер обсуждений меняется<sup>2</sup>. На собраниях чаще всего фигурируют вопросы формального характера: одобрение производственного плана, сообщение о выполнении показателей, освещение итогов социалистического соревнования между бригадами<sup>3</sup>.

В научной литературе приводятся следующие данные о реализации предложений, вынесенных на собраниях трудовых коллективов: в 1960-1970 г. – 60-70% предложений получили положительный ответ или начали реализовываться; в 1970-1980 г. – 40-50% предложений получили ответ; в 1980-1985 г. – 25-35% предложений были рассмотрены и получили ответ.

На основании анализа законодательных актов, партийных документов, данных социологических исследований и практики можно сделать следующие выводы об особенностях трудовых коллективов как субъектов непосредственного народовластия:

1. Трудовой коллектив был не стихийным объединением, а сложным, массовым (к началу 80-х годов в СССР работало свыше 2,5 млн трудовых коллективов<sup>4</sup>) иерархически организованным публично-правовым институтом с четкой структурой органов (от общего собрания до советов бригад), регламентированной процедурой и широким кругом формальных полномочий.

---

<sup>1</sup> Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы конституционной теории и практики). Свердловск: Ид-во Урал. Ун-та, 1987. – С.312

<sup>2</sup> Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС об усилении работы по укреплению социалистической дисциплины труда. 28 июля 1983 г. // Правда. 1983. 7 августа. №219.

<sup>3</sup> Иванов В.Н. Указ. соч. – С.66, 67, 190, 191.

<sup>4</sup> Масленников, В.А. Трудовой коллектив и его конституционный статус / отв. ред. Б.А. Страшун; Институт государства и права АН СССР. – М.: Наука, 1984. – С.21, 149.

Его полномочия простирались от выдвижения кандидатов в депутаты до участия в планировании и распределении фондов предприятия.

2. Коллектив обладал широкими правами на управление (демократия на производстве), но был лишен главного рычага власти – реальной хозяйственной самостоятельности предприятия. Планы, фонды, номенклатура руководителей определялись отраслевыми министерствами. Это делало многие решения собраний или СТК декларативными, не подкрепленными ресурсами.

3. Данные социологических исследований Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС (нач. 1980-х гг.) свидетельствуют, что в активных формах управления (избрание в органы, распределение фондов) участвовало от 3% до 23% работников, а более половины (52,2%) не имели постоянных общественных поручений. Участие большинства ограничивалось обсуждением на собраниях (45,1% выступали) или обращением к руководству.

4. Основной функцией коллектива была не прямая власть, а социальная мобилизация работников на выполнение государственных планов, воспитание «социалистического сознания» и внутренний социальный контроль. Общественное мнение коллектива, поощрения и осуждения на собраниях были мощным инструментом регулирования поведения, что подтверждается практикой борьбы с пьянством и нарушениями дисциплины.

5. Трудовые коллективы играли двойственную роль в политической системе. С одной стороны, коллектив был каналом обратной связи и формальным источником легитимности для местной администрации и депутатов, перед которыми он имел право заслушивать отчеты. С другой – он служил элементом мобилизационной модели управления, обеспечивая вовлечение населения в реализацию уже принятых централизованно решений под руководством партийного комитета.

Таким образом, трудовой коллектив во второй половине 50-х – первой половине 80-х г. представлял собой амбивалентный институт: формально – развитую систему производственного самоуправления, фактически – подчинённый элемент административно-командной системы, чей

демократический потенциал системно блокировался экономической несвободой предприятия, бюрократическим сопротивлением аппарата и доминирующей ролью партийного руководства. Его реальное народовластие было существенно ограничено и подменено функциями мобилизации, воспитания и социального контроля в рамках заданных свыше требований.

На основе проведенного анализа деятельности институтов непосредственной демократии в рассматриваемый период можно выделить следующие тенденции в его развитии:

1. На протяжении всего исследуемого периода наблюдается устойчивая тенденция к снижению явки граждан на собрания и сходы, уменьшению количества выступлений, сокращению количества предложений и критических замечаний. Особенно заметное снижение активности происходит в период 1976-1985 гг.

2. Содержание обсуждаемых на собраниях и сходах вопросов претерпевает изменения от обсуждения острых проблем жизни и работы коллектива в 1950-1960-х годах к обсуждению технических и формальных вопросов в 1970-1980-х гг.

3. Реализация решений и предложений, исходящих от институтов непосредственной демократии, остается низкой и имеет тенденцию к сокращению: от 60-70% в начале периода до 25-35% в конце периода.

Анализ практики показывает, что институты непосредственной демократии в реальности осуществляли следующие функции: легитимирующая функция – создание видимости массового участия граждан в управлении; мобилизационная функция – вовлечение населения в решение государственных и хозяйственных задач (субботники, соцсоревнование); функция обратной связи – ограниченный канал получения информации о проблемах и недовольстве на низовом уровне; воспитательная функция – формирование ориентации граждан на одобрение решений власти и участие в государственных инициативах.

Проведенное исследование практики осуществления институтов непосредственной демократии в советской системе управления

рассматриваемого периода позволяет сформулировать следующие выводы.

Во-первых, институты непосредственной демократии получили в советском государстве нормативное закрепление. Их правовая природа определялась специфическими признаками: прямое волеизъявление граждан, голосование как способ принятия решений, обязательная юридическая сила решения и отсутствие промежуточного органа представительной власти. Каждый из институтов непосредственной демократии (референдум, сходы, собрания по месту жительства, собрания трудовых коллективов) формально соответствовал этим критериям в части его нормативного закрепления.

Во-вторых, между нормативной моделью и практикой осуществления институтов непосредственной демократии существовало системное расхождение. В юридических актах закреплялись широкие права граждан на участие в управлении, однако на практике эти права реализовывались в ограниченной форме и зачастую носили формальный, ритуальный характер.

В-третьих, функционирование институтов непосредственной демократии на протяжении 1950-х – середины 1980-х годов характеризовалось не стабилизацией, а скорее ослаблением их реального значения. Явка граждан на собрания и сходы снизилась, активность уменьшилась, реализация решений понизилась. Это свидетельствует о том, что институты непосредственной демократии не развивались как полноценные органы управления, выполняя вспомогательные функции в системе советского управления.

В-четвертых, референдум как высшая форма непосредственной демократии на общегосударственном уровне в исследуемый период не был реализован. Несмотря на конституционное закрепление, отсутствие законодательного регулирования процедуры проведения референдума привело к тому, что эта форма непосредственной демократии во многом оставалась декларативной нормой.

В-пятых, институты непосредственной демократии в советской системе управления осуществляли в большей степени функции вовлечения граждан в государственную систему, их мобилизации для решения государственных

хозяйственных задач и легитимации государственной власти, нежели функции реального участия граждан в принятии и реализации управленческих решений. Права граждан на непосредственное участие в управлении реализовывались не в полной мере, а в той степени, в какой это соответствовало интересам государственного управления.

Анализ советского законодательства и эмпирических источников показывает правоту Н.Н. Алексеева, сформулировавшего главное противоречие народовластия в Советском государстве. Оно, по мнению мыслителя, было построено на «противоречии между идеей народного самоуправления и идеей принудительного водительства народом, или диктатуры». Пролетариат призывали вести народ туда, «куда сам он не может или не хочет идти»<sup>1</sup>.

Подводя итоги параграфа отметим, что советская модель непосредственного народовластия (вторая половина 1950-х – первая половина 1980-х гг.) представляла собой уникальную целостную политико-правовую систему, где институты прямой демократии (сходы и собрания граждан, референдумы) были не внешним дополнением, а органичным элементом государственного строя. С их помощью преодолевалось отчуждение власти через синтез государственных и общественных начал, что отличало советскую конструкцию от классической либеральной парадигмы.

На практике институты непосредственного народовластия функционировали в условиях системного дуализма. С одной стороны, они создавали разветвленную и формально легитимную сеть каналов для массового участия в управлении, придавая режиму черты легальности и вовлеченности. С другой – реализация непосредственного народовластия была ограничена монополией КПСС на политическое целеполагание. Это приводило к внутреннему противоречию: провозглашенное «самоуправление» закономерно трансформировалось в этатизированные формы социальной активности, где преобладали исполнительские и мобилизационные функции, а самостоятельное

---

<sup>1</sup> Алексеев Н.Н. Русский народ. – С.323.

нормотворчество и контроль граждан сводились к минимуму. Данный дуализм наглядно отразился в эволюции правового стиля документов – от живого обсуждения к единообразной канцелярской форме.

Таким образом, значение советских институтов непосредственного народовластия было амбивалентным. Они выполняли важные функции социализации, обратной связи и легитимации, формируя устойчивую политическую культуру участия. Однако их потенциал как инструментов реального самоуправления остался нераскрытым в силу концептуального императива о руководящей роли КПСС, который предопределял подчинение любых общественных инициатив задачам, сформулированным партией.

Следовательно, советский опыт демонстрирует не столько «поглощение» общества государством, сколько сложную модель «этатизированной демократии», при которой формально существующие демократические институты и процедуры интегрированы в вертикаль государственной власти и функционируют под ее контролем. Правовые принципы, процедуры и ожидания, сформированные у граждан в рамках этой системы, продолжают оказывать влияние на правосознание и модели взаимодействия с государством в постсоветский период. Понимание их генезиса необходимо для адекватной интерпретации современных правовых процессов и вызовов, связанных с восприятием институтов демократии в России.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сформулировать комплексный вывод о природе и специфике советской модели народовластия во второй половине 1950-х – первой половине 1980-х гг. Его основная характеристика – глубокое внутреннее противоречие между масштабной правовой институционализацией демократических процедур и их системным ограничением внеправовыми императивами однопартийной системы. Данное противоречие не было статичным. Оно стало источником как определенного развития, так и последующей стагнации политической системы.

Значимость рассматриваемого периода заключается в нормативной и концептуальной подготовке ряда институтов народовластия, которые в измененном политическом контексте позднее стали элементами современной российской государственности. Впервые на уровне Основного Закона и специального законодательства были закреплены не просто права граждан, а процедурные механизмы их реализации. Это создало важнейший прецедент: государство признало свою формальную обязанность выслушивать и реагировать на запросы населения в установленном правовом порядке. Данный принцип, несмотря на избирательность применения, стал шагом вперед от чисто волевой, мобилизационной модели сталинской эпохи к модели, апеллирующей к праву.

Институт обращений граждан (с его обязательными сроками, регистрацией и отчетностью) и система органов непосредственного народовластия, при всех их недостатках, стали прообразом современных механизмов публичного контроля и работы с гражданскими обращениями. Они формировали у миллионов граждан правовую привычку апеллировать к власти в поисках справедливости, что свидетельствует о повышении уровня правового сознания в социально-бытовой сфере.

Широкое обсуждение проекта Конституции 1977 г., будучи во многом формальным, тем не менее, институционализировало саму идею общественного обсуждения законов как необходимый элемент законотворческого процесса.

Курс на увеличение доли рабочих и колхозников в советах, даже управляемых сверху, решал важную задачу социальной инклюзии, вовлекая широкие слои населения в формальные политические процедуры.

Однако новаторский потенциал указанных институтов был блокирован условиями советской политической системы. Серьезным ограничением была не отсутствующая альтернативность на выборах, а внеконституционный механизм принятия кадровых и политических решений через партийные комитеты (номенклатурная система). Это создавало ситуацию правового дуализма. Любой закон или решение совета могли быть скорректированы партийной директивой, которая не имела формы закона и не подлежала публичному обсуждению или судебному контролю.

Идея быстрого стирания граней между государственным управлением и общественным самоуправлением в условиях сохранения жесткой иерархической административно-командной системы была нереалистична. Неизменность фундаментальных основ системы – монополии КПСС на власть, отсутствия политической конкуренции, приоритета административных методов, слабости правовых гарантий – предопределила глубинную ограниченность реформ второй половины 50-х 60-х годов. Законодательство создавало форму, но не могло наполнить ее подлинно демократическим содержанием. Народовластие оставалось управляемым и в значительной степени декларативным.

Таким образом, публичные процедуры (обсуждения, выборы, отчеты) выполняли в основном легитимирующую и мобилизационную функцию, демонстрируя единство народа и власти, но не служили эффективным каналом для агрегации и реализации разнообразных общественных интересов. Правовая защита и возможность участия в основном гарантировались в социально-экономической и бытовой сфере. Вопросы политические, идеологические, а также критика основ системы были исключены из правового дискурса.

Оценка советского народовластия рассматриваемого периода не может быть однозначной. С одной стороны, оно не было «подлинным» народовластием, так как народ не являлся источником суверенной власти в условиях монополии

КПСС. С другой стороны, оно не было и фикцией. Созданные институты реально функционировали в отведенных для них рамках, решая конкретные социальные проблемы и формируя определенные правовые ожидания у граждан. Историческое значение данного периода заключается в том, что он стал фазой подготовки к последующим преобразованиям. Массовое привыкание к формальным процедурам, пусть и ограниченным, создало социальный и интеллектуальный запрос на их реальное наполнение.

В процессе теоретического обоснования и законодательного оформления модели общенародного государства в СССР произошла эволюция ленинских принципов организации власти, выразившаяся в переходе к стабильному представительству, формализации статуса депутатов, построении иерархической системы советов и конституционном закреплении руководящей роли КПСС. Созданная нормативная структура оказалась внутренне противоречивой. Она обеспечивала реализацию социально-экономических прав и устанавливала процессуальные гарантии участия, но одновременно предопределяла контролируемый характер всех механизмов народовластия.

Проведённый анализ позволяет определить советскую модель народовластия как уникальный исторический феномен – форму ограниченного (или управляемого) народовластия, типологические характеристики которой определяются следующими чертами:

1. Развитая институциональная структура при ограниченном политическом суверенитете народа. Формально существовала разветвленная система институтов участия, но реальный политический суверенитет был ограничен монополией партийно-государственного аппарата.

2. Всеобъемлющий характер участия при селективной реализации власти. Система обеспечивала беспрецедентно широкий охват населения, однако это участие носило в основном исполнительно-мобилизационный или совещательный характер.

3. Социально-ориентированная легитимность при идеологическом детерминизме. Легитимность основывалась на социальных гарантиях, но была

привязана к недопускавшей альтернативы марксистско-ленинской идеологической доктрине.

4. Развитое законодательное регулирование при доминировании административной вертикали. Расширение полномочий советов народных депутатов на бумаге сопровождалось усилением роли исполнительных комитетов и бюрократической редукцией обратной связи.

Роль рассматриваемого периода в контексте последующего развития России заключается в создании институционального фундамента (система представительных органов), подготовке управленческих кадров через массовое вовлечение в общественную деятельность и формировании устойчивых социально-правовых ожиданий населения. Опыт советского народовластия, очищенный от идеологической составляющей, содержит ряд конструктивных элементов, таких как принцип всеобщей вовлечённости в решение локальных вопросов через самодеятельные организации, институты общественного контроля за хозяйственной деятельностью и практика публичного обсуждения решений, которые могут быть критически переосмыслены и адаптированы в современных условиях для усиления гражданского участия и общественного контроля.

Таким образом, советская модель народовластия – это сложный и противоречивый этап в эволюции российской государственности, который продемонстрировал как устойчивость этатистских традиций, так и постепенное вызревание в недрах системы запроса на более эффективные институты участия граждан в управлении и их правовой защиты. Его изучение позволяет понять не только советское прошлое, но и многие институциональные и культурные основы современной Российской Федерации. Советскую модель можно определить как исторически значимую форму ограниченного народовластия, которая несмотря на существенные содержательные ограничения создала необходимые институциональные и социальные предпосылки для последующего развития народовластия в России.

Система всеобщего образования, массовой политической социализации и вовлечения в управление через органы народовластия подготовила миллионы граждан, обладающих навыками общественной деятельности. Этот уникальный управленческий ресурс стал основой для формирования новых политических и экономических элит в постсоветский период.

Опыт советского народовластия содержит ряд конструктивных элементов, которые, будучи очищенными от идеологической составляющей, могут быть адаптированы в современных условиях:

1. Принцип всеобщей вовлечённости граждан в решение местных вопросов. Модель самодеятельных организаций (домкомов, уличных комитетов, общественных советов) демонстрирует высокую эффективность для решения задач местного значения. Её современная адаптация могла бы усилить низовое самоуправление, делегируя ему реальные полномочия и ресурсы для благоустройства, контроля за ЖКХ и организации досуга.

2. Институты общественного контроля, несмотря на их огосударствленность, доказали свою эффективность как инструмент выявления хозяйственных нарушений и злоупотреблений на местах. Создание независимых, наделённых реальными правами общественных инспекций по контролю за качеством услуг, расходованием бюджетных средств отвечает запросу на прозрачность осуществления публичной власти.

3. Практика всенародного обсуждения законопроектов и важных решений часто носила формальный характер, но заложила основу для развития современных механизмов публичных слушаний и общественных экспертиз. Цифровизация позволяет трансформировать этот опыт в систему действенных онлайн-платформ для гражданского участия.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. – <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
2. Федеральный закон от 20.03.2025 №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 24.03.2025. №12, ст.1200.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40, ст.3822.
4. Закон СССР от 27.12.1990 №1869-1 «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. №1, ст.10.
5. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41, ст.617.
6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283, 06.12.1936.
7. Закон СССР от 17.06.1983 «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» // Ведомости ВС СССР. 1983. №25, ст.382.
8. Закон СССР от 25.06.1980 №2351-Х «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» // Ведомости ВС СССР. 1980. №27, ст.526.
9. Закон СССР от 30.11.1979 №1159-Х «О народном контроле в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. №49, ст.840.

10. Закон СССР от 05.07.1978 №7765-IX «О Совете Министров СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. №28, ст.436.

11. Закон СССР от 06.07.1978 №7772-IX «О выборах в Верховный Совет СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. №28, ст.441.

12. Указ Президиума ВС СССР от 20.05.1974 №6007-VIII «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка» // Ведомости ВС СССР. 1974. №22, ст.326.

13. Закон СССР от 20.09.1972 №3352-VIII «О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1972. №39, ст.347.

14. Закон СССР от 15.07.1970 №2-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде» // Ведомости ВС СССР. 1970. №29, ст.265.

15. Указ Президиума ВС СССР от 12.04.1968 №2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Свод законов СССР. Т.1. – С.373.

16. Указ Президиума ВС СССР от 08.04.1968 №2507-VII «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» // Ведомости ВС СССР. 1968. №16, ст.131.

17. Указ Президиума ВС СССР от 08.04.1968 №2507-VII (ред. от 09.03.1973) «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» // Ведомости ВС СССР. 1968. №16, ст.131.

18. Закон СССР от 08.12.1961 «Об утверждении Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1961. №50, ст.525.

19. Закон СССР от 30.10.1959 «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» // Свод законов СССР. т.1. с.97, 1990.

20. Закон СССР от 24.12.1958 «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1959. №1, ст.5.

21. Закон СССР от 14.07.1956 «О государственных пенсиях» // Ведомости ВС СССР. 1956. №15, ст.313.

22. Закон РСФСР от 15.05.1991 «О порядке отзыва народного депутата РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. №21, ст.697.

23. Закон РСФСР от 20.11.1980 «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1980. №48, ст.1593.

24. Закон РСФСР от 03.08.1979 «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1979. №32, ст.784.

25. Кодекс законов о труде Российской Федерации (утв. ВС РСФСР 09.12.1971) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. №50, ст.1007.

26. Закон РСФСР от 29.07.1971 «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1971. №31. Ст.654.

27. Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. №40, ст.591.

28. Закон РСФСР от 27.10.1960 «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // Свод законов РСФСР. т.1. с.122, 1988.

29. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июля 1961 г. «Об утверждении Положения о товарищеских судах» // Ведомости Верховного Совета РСФСР от 6-31 июля 1961. № 26.

30. Постановление Совмина СССР от 03.08.1972 №590 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий» // СП СССР. 1972. №17, ст.86.

31. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 02.03.1959 №218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» // СП СССР. 1959. №4, ст.25.

32. Постановление Совета Министров РСФСР от 7 апреля 1956 г. №316 «Об улучшении работы санаториев и домов отдыха» // Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т.5. 1954-1956 гг. / М-во юстиции РСФСР. – М.: Госюриздат, 1959. – С.429-436.

33. Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР (утв. Указом Президиума ВС РСФСР от 02.10.1950 (ред. от 28.03.1961) // Ведомости ВС СССР. 1950. №30.

34. Постановление ВЦИК от 26.01.1922 «Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа» // СУ РСФСР. 1922. №10, ст.90.

35. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 15.12.1921 «О лишении прав гражданства некоторых категорий лиц, находящихся за границей» // СУ РСФСР. 1922. №1, ст.11.

36. Декрет «О праве отзыва делегатов Советов» (21 ноября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. №3, ст.49.

37. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // СУ РСФСР. 1917. №3, ст.31

38. Декрет о полноте власти Советов (принят II Всероссийским Съездом Советов 28.10.1917) // СУ РСФСР. 1917. №1. ст.5, 2-е издание.

### **Архивные материалы**

1. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ)

Ф.Р-9492. Министерство юстиции СССР. Оп.6. Дела постоянного хранения 1944-1991г.

Фонд 7523. Верховный Совет СССР. Опись 101. Дела структурных подразделений аппарата Президиума Верховного Совета СССР. 1967-1970гг.

2. Центральный государственный архив Санкт-Петербурга

Фонд 7179. Ленинградский областной совет народных депутатов. Опись 61. Архивная опись постоянного хранения.

Фонд 4793. Калининский районный совет народных депутатов г. Санкт-Петербурга. Опись 5. Архивная опись дел постоянного хранения.

### **Опубликованные документы**

1. Аппарат ЦК КПСС и культура. 1953-1957: Документы / Сост.: В.Ю. Афиани (отв. ред.), З.К. Водопьянова (отв. сост.) [и др.]. – Москва: РОССПЭН, 2001. – 805с.

2. Итоги Всесоюзной переписи населения 1979 г.: [В 10 т.] / Гос. ком. СССР по статистике, Информ.-изд. центр. – М.: Б. и., 1990 – Т.7: Распределение населения СССР, союзных и автономных республик, краев и областей по общественным группам. Т.7. Москва: Б. и., 1990. – 344с.

3. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – 8-е изд., доп. Т.14. 1980-1981. – Москва: Политиздат, 1982. – 542с.

4. Народное хозяйство СССР: Стат. ежегодник. – Москва: Госстандарт, 1985 г. 1986. – 654с.

5. Организационно-массовая работа местных Советов народных депутатов республики: 1 полугодие 1979 г / Президиум Верховного Совета Башк. АССР. Организац. отд. – Уфа: [б. и.], 1979. – 42с.

6. Социализм и народовластие: справочник. – Москва: Политиздат, 1965. – 176с.

7. СССР в цифрах / ЦСУ СССР. – В 1983 году. – Москва: Финансы и статистика, 1984. – 237с.

8. Страна Советов за 50 лет. Сборник статистических материалов. – М., Статистика, 1967. – 351с.

### **Монографии и статьи**

1. Авакьян, С.А. Правовое регулирование деятельности Советов: (Конституц. основы, теория, практика) / С.А. Авакьян. – Москва: Изд-во МГУ, 1980. – 176с.

2. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учебный курс. Том 1. – М.: Норма, 2014. – 863с.

3. Августин Аврелий. О граде Божием: перевод с латинского. – Москва: АСТ, 2023. – 1240с.
4. Автономов, А.С., Иванченко, А.В., Королев, С.В. Российское народовластие: развитие, современность и противоречия / А.С. Автономов, А.В. Иванченко, С.В. Королев. – Москва: Новое издательство: Фонд Либеральная миссия, 2005. – 365с.
5. Актуальные вопросы правоведения в общенародном государстве: сб. статьи редкол.: А.И. Ким и др. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1979. – 103с.
6. Алексеев, Н.Н. Теория государства. Теоретическое государствоведение: Государственное устройство. Государственный идеал. – [Б.м.]: Издание евразийцев, 1931. – 187с.
7. Алексеев, С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. / М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Свердлов. юрид. ин-т. – Свердловск: [б.и.], 1972-1973. – Т.1: Основные вопросы общей теории социалистического права. Т.1. 1972. – 396с.
8. Алексеев, С.С. Социальная ценность права в советском обществе – Москва: Юрид. лит., 1971. – 221с.
9. Алексеев, Ю.Г. Под знаменами Москвы: Борьба за единство Руси: [Царствование Ивана III]. – Москва: Мысль, 1992. – 268с.
10. Антология мировой философии: в 4 т. – Москва: Мысль, 1969-1972. Т.1: Философия древности и средневековья. Ч.2. Т.1 / [редкол.: В.В. Соколов (редактор-составитель и автор вступ. ст.) и др.]. 1969. – 581-936с.
11. Аузан, А.А. Культурные коды экономики: Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. – М.: Издательство АСТ, 2024. – 160с.
12. Афанасьев, А.И. Принимается решение: Решения местных советов: группировка, процессы производства и пути их оптимизации, организация исполнения и контроль / А.И. Афанасьев. – Уфа: Башкнигоиздат, 1968. – 125с.
13. Ахиезер, А.С. Россия: критика исторического опыта: [В 3 т.] – М.: ФО СССР, 1991-[Т.] 2. – Москва: ФО СССР, 1991. – 378с.

14. Банных, М.П. Рассмотрение жалоб и заявлений в местных и традиционных Советах депутатов трудящихся / М.П. Банных, В.Г. Купченко. – Москва: Госюриздат, 1959. – 62с.

15. Банных, М.П. Коллегия исполкомов местных советов / М.П. Банных. – Москва: Юрид. лит., 1968. – 87с.

16. Бахрах, Д., Кочев, В. Уточнить полномочия сходов // Советы народных депутатов. 1980. №12. – С.74-78.

17. Бедненко, В.М. Общественные начала в управлении производством / В.М. Бедненко. – Москва: Мысль, 1966. – 184с.

18. Бердникова, Е.В. Народный контроль в системе советской демократии: коллективная монография / Е.В. Бердникова, С.В. Куликова, В.А. Митрохин; Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ). – Саратов: Саратовский источник, 2022. – 270с.

19. Берхин, И.Б. От государственной диктатуры пролетариата к общенародному государству: (Ист. очерк) / И.Б. Берхин. – Москва: Знание, 1963. – 48с.

20. Бородин, Д.А. К вопросу о явлениях сходов // Сов. государство и право. 1960. №12. – с. 80-87.

21. Бурлацкий, Ф.М. О диктатуре пролетариата и общенародном государстве: (Вопр. теории) / Ф. Бурлацкий. – Москва: Изд-во агентства печати «Новости», 1983. – 77с.

22. Бутенко, А.П. Власть народа посредством самого народа: О соц. самоуправления / А.П. Бутенко. – Москва: Мысль, 1988. – 203с.

23. Быковский, Д.Я. Организация работы исполкомов местных советов / Д.Я. Быковский. – Москва: Юрид. лит., 1968. – 80с.

24. Васенин, В.К. Сессии местных Советов / В.К. Васенин. – Москва: Юрид. лит., 1968. – 70с.

25. Вахонин, А.Е. Сходы граждан / А.Е. Вахонин. – Барнаул: Алт. кн. изд-во, 1981. – 72с.

26. Виноградов, В.А., Ларичев, А.А., Комарова, В.В. Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации: коллективная монография / В.А. Виноградов, А.А. Ларичев, В.В. Комарова. – Москва: Издательский дом Высшей школы экономики, 2021. – 228с.

27. Витрук, Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – Москва: Наука, 1979. – 229с.

28. Воеводин, Л.Д. Свобода личности и правовое положение граждан в советском общенародном государстве / Л.Д. Воеводин. – Москва: Госюриздат, 1963. – 48с.

29. Волков, Ю.Е. От государства диктатуры пролетариата к общенародному государству. – Москва: Знание, 1979. – 64с.

30. Вопросы развития политической системы социализма / Ред. кол. Д.А. Керимов, С.Э. Жилинский. Акад. общественных наук при ЦК КПСС. – М., Акад. общественных наук при ЦК КПСС, 1980 – 98с.

31. Вопросы развития прав Советского общенародного государства и с соблюдением советского законодательства: материалы теоретической конференции слушателей Высш. школы МООП РСФСР. – Москва: [б.и.], 1964. – 48с.

32. Выполняя указы избирателей: [Сборник статей]. – Белгород: Кн. изд-во, 1963. – 44с.

33. Габричидзе, Б.Н. Организационно-инструкторский аппарат исполкомов местных Советов / Б.Н. Габричидзе. – Москва: Юрид. лит., 1963. – 155с.

34. Гатеев, О.Е. Организационно-массовая работа местных Советов / О.Е. Гатеев. – Орджоникидзе: Ир, 1969. – 48с.

35. Гегель Г.В.Ф. Философия права. Пер. с нем.: Ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсесянц. – М.: Мысль, 1990. – 524с.

36. Гельман, В.Я. Из огня да в полымя: российская политика после СССР. – Санкт-Петербург: БХВ-Петербург, 2013. – 255с.

37. Герцен, А.И. Русский народ и социализм. – Берлин: Мысль, 1921. – 64с.

38. Голубев, В.Г. Правовая природа общих собраний, сельских сходов граждан // Вопросы государственного и административного права. – Пермь, 1976.
39. Горшенев, В.М. Правовые формы деятельности в общенародном государстве: учеб. пособие / В.М. Горшенев. – Харьков: ХЮИ, 1985. – 83с.
40. Горшенев, В.М. Участие общественности в охране правопорядка. – М.: Юридическая литература, 1966. – 167с.
41. Григорян, Л.А. Советы – органы власти и народного самоуправления / Л.А. Григорян. – Москва: Юрид. лит., 1965. – 235с.
42. Григорян, Л.А. Постоянные местные комиссии Советов / Л.А. Григорян. – Москва: Юрид. лит., 1970. – 72с.
43. Григорян, Л.А. Советское общенародное государство и личность / Л.А. Григорян. – Москва: Знание, 1977. – 47с.
44. Гуревич, Б.С. Общие собрания (сходы) граждан в Бурятии. – Улан-Удэ: Бурят. кн. изд-во, 1963. – 72с.
45. Давыдов, Р.К. Право депутатского запроса в Советском общенародном государстве / Р.К. Давыдов. – Киев: Наук. думка, 1981. – 140с.
46. Демочкин, Н.Н. Власть народа: формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма. – М.: Мысль, 1978. – 278с.
47. Демочкин, Н.Н. Советский рабочий класс в управлении экономическим / Н.Н. Демочкин. – Москва: Мысль, 1984. – 285с.
48. Демократические основы народовластия: монография / Соловьев А.А., Розанова Е.В., Нарциссова С.Ю., Попадейкин В.В. – Москва: Эдитус, 2022. – 217с.
49. Дмитриев, Ю.А. Народовластие в России – очерк истории и современного состояния / Ю.А. Дмитриев, А.Л. Журавлев, В.В. Комарова. – Москва: Манускрипт, 1997. – 292с.
50. Добровольные общества при социализме / канд. юрид. наук А.И. Щиглик, д-р юрид. наук Ц.А. Ямпольская, канд. юрид. наук Д.В. Шутько и др.; отв. ред. д-р юрид. наук Ц.А. Ямпольская. – Москва: Наука, 1976. – 372с.

51. Дяченко, В.К. Социализм и самоуправление народа / В.К. Дяченко. – Москва: Изд-во газ. «Мысль», 2001. – 162с.

52. Елеонский, В.А. Наблюдательные комиссии исполкомов местных Советов / В.А. Елеонский. – Москва: Юрид. лит-ра, 1976. – 128с.

53. Еллинек, Г. Общее учение о государстве: Вступительная статья докт. юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. – Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2004. – 752с.

54. Еремин, А.Р. Государство всего народа / А.Р. Еремин. – Москва: Сов. Россия, 1963. – 179с.

55. Жалинский, А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2016. – 400с.

56. Жилкин, И.П. Социалистическое самоуправление народа / И.П. Жилкин. – Москва: Мысль, 1987. – 237с.

57. Жирков, Г.В. История цензуры в России XIX-XX вв.: Учеб. пособие для студентов вузов. – Москва: Аспект-Пресс, 2001. – 367с.

58. Закономерности развития социалистического государства / В. Кнапп, Л.С. Мамут, Р.А. Сафаров и др.; редкол.: В. Вайхельт и др. – Москва: Юрид. лит., 1983. – 367с.

59. Зимин, А.А. Реформы Ивана Грозного: Очерки социально-экономической и политической истории России середины XVI в. – Москва: Соцэкгиз, 1960. – 511с.

60. Золотопольский, Д.Л. От Советов 1905 года к Советам общенародного государства / Д.Л. Золотопольский. – Москва: Моск. рабочий, 1980. – 142с.

61. Иваненко, И.Н. Народовластие в России: историософский и исторические аспекты: монография / И.Н. Иваненко. – Краснодар: Кубанский государственный университет, 2023. – 165с.

62. Иванов, В.Н. Трудовой коллектив – первичная ячейка социалистического самоуправления. – М.: Мысль, 1987. – 220с.

63. Иванова, Г.М. Формирование советской модели пенсионного обеспечения в середине 1950-х годов // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. Т.15. №5. 2013. – С.129-136.

64. Иванченко, А.В. Российское народовластие: уроки истории / А.В. Иванченко, В.М. Курицын. – Москва: Юриспруденция, 2005. – 111с.

65. Ильин, И.А. Собрание сочинений. Том четвертый. – М., 1994. – 624с.

66. Ильинский, И.П. Социалистическое самоуправление народа / И.П. Ильинский. – Москва: Мысль, 1987. – 237с.

67. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др.; отв. ред. Л.С. Мамут. – Москва: Наука, 1995. – 300с.

68. Кабанов, В.В. Источниковедение истории советского общества / В.В. Кабанов. – Москва: РГГУ, 1997. – 385с.

69. Кабышев, В.Т. Обсуждение гражданами проектов решений местных советов // Сов. государство и право. 1983. №8. – С. 58-60.

70. Кабышев, В.Т. Общие собрания граждан // Уч. зап. Саратов. юрид. ин-та. – Саратов, 1970. – Вып. XIX. Часть 2.

71. Кабышев, В.Т. Народовластие развитого социализма: Конституц. вопр / В.Т. Кабышев; под ред. И.Е. Фарбера. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 145с.

72. Кабышев, В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве / В.Т. Кабышев. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1974. – 149с.

73. Калюжный, В.И. Социалистическое общенародное государство / В.И. Калюжный, Ю.Е. Волков. – Москва: Высш. школа, 1964. – 40с.

74. Карапетян, Л.М. Советы общенародного государства / Л.М. Карапетян, В.И. Разин. – Москва: Политиздат, 1964. – 166с.

75. Кечекьян, С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 187с.

76. Киммель, К. Советская демократия и законодательство / К. Киммель. – Таллинн: Периодика, 1980. – 78с.

77. Ким, А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР: (Гос.-правовое исследование) / А.И. Ким. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1975. – 216с.

78. Ким, А.И. Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся / А.И. Ким. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1961. – 92с.

79. Кирьянов, М.В. Социалистическое самоуправление народа / М.В. Кирьянов. – Таллинн: Эсти раамат, 1988. – 112с.

80. Киселев, В.В. Конституция СССР об общенародном характере Советского государства / В.В. Киселев. – Серпухов: [б.и.], 1978. – 43с.

81. Кистяковский, Б.А. Социальные науки и право. – М.: Издание М. и С. Сабашниковых. 1916. – 703с.

82. Ковалевский, М.М. От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Т.3. – М.: тип-я т-ва И.Д. Сытина, 1906. – 292с.

83. Ковешников, Е.М. Совершенствование советской государственности и демократии / Е.М. Ковешников. – Москва: Мысль, 1982. – 216с.

84. Коврякова, Е.В. Концепции представительных систем и их практическое воплощение в государственном механизме // Lex russica. – 2016. №11. – С.77-90.

85. Козлов, В.А. Неизвестный СССР. Противостояние народа и власти, 1953-1985 гг. – Москва: ОЛМА-Пресс, 2006. – 446с.

86. Козлов, Ю.М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении / Ю.М. Козлов. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1962. – 275с.

87. Козлов, Ю.М. Самодеятельные организации населения / Ю.М. Козлов. – Москва: Госюриздат, 1962. – 118с.

88. Комаров, С.А. Личность в политической системе российского общества: (Полит.-правовое исслед.). – Саранск: Изд-во Морд. ун-та, 1995. – 206с.

89. Комаров, С.А. Советское общенародное государство и личность: политико-правовые аспекты / С.А. Комаров. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1986. – 135с.

90. Комарова, В.В. Механизм ограничения демократии современной России (система и процедуры) / В.В. Комарова. – Москва: Формула права, 2006. – 558с.

91. Комарова, В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации. – М., Манускрипт, 1995. – 323с.

92. Конев, А.К. Местные советы и общественные самодеятельные организации / А.К. Конев. – Москва: Юрид. лит., 1968. – 95с.

93. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В.Е. Чиркин. – 9-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: Инфра-М, 2019. – 527с.

94. Конституция общенародного государства: сборник / под общ. ред. М.С. Смиртюкова и К.М. Боголюбова. – Москва: Политиздат, 1978. – 247с.

95. Конституция общенародного государства: Вопросы теории / Ц.А. Степанян, Г.Е. Глезерман, В.С. Шевцов и др.; под общ. ред. акад. Л.Ф. Ильичева и чел.-кор. АН СССР Д.А. Керимова. – Москва: Юрид. лит., 1979. – 359с.

96. Копейчиков, В.В. Народовластие и личность / В.В. Копейчиков. – Киев: Украина, 1991. – 275с.

97. Копейчиков, В.В. Регулирование мер по охране труда и мер по потреблению как функция Советского общенародного государства. Развитие конституционных управляющих организаций и деятельности механизмов Советского общенародного государства: (Конспект лекции). Вып. 1: Принцип народовластия (народного суверенитета) / В.В. Копейчиков. – Харьков: [б.и.], 1964. – 32с.

98. Косицын, А.П. Государство всего народа / А.П. Косицын. – Москва: Сов. Россия, 1963. – 179с.

99. Коток, В.Ф. СССР – общенародное социалистическое государство трудящихся / В.Ф. Коток, Н.П. Фарберов. – Москва: Знание, 1973. – 64с.

100. Коток, В.Ф. Советская представительская система / В.Ф. Коток. – Москва: Госюриздат, 1963. – 91с.
101. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права. 2-е изд. – Санкт-Петербург: Тип. и лит. В.А. Тихонова, 1890. – 319с.
102. Крипак, М.П. XXII Съезд КПСС о превращении государственной диктатуры пролетариата в общенародное государство / М.П. Крипак. – Киев: [б.и.], 1962. – 22с.
103. Кряжков В.А., Основин В.С., Скуратов Ю.И., Кутафин О. Е. Конституционные основы общественного строя и политики СССР. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. – 288 с.
104. Кряжков, В.А. Гласность работы Советов: социология и право // Советское государство и право. 1986. № 12. – С. 35-42.
105. Курс советского государственного права: в 2 т. – Москва: Госюриздат, 1961-1962. Т.2 / под общ. ред. проф. А.И. Лепешкина. – 1962. – 591с.
106. Кутафин, О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. – Москва: Норма, 2008. – 542с.
107. Кутафин, О.Е. Социалистическое самоуправление народа / О.Е. Кутафин, М.А. Шафир. – Москва: Моск. рабочий, 1987. – 140с.
108. Лазарев, Б.М. Аппарат управления общенародного государства / Б.М. Лазарев. – Москва: Юрид. лит., 1978. – 87с.
109. Лашин, А.Г. Возникновение и развитие форм социалистического государства. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1965. – 417с.
110. Леонтьев, А.А. Крестьянское право: Систем. излож. особенностей законодательства о крестьянах / А.А. Леонтьев. – 2-е изд., пересмотр. и доп. изложением новых землеустроительных законов. – Санкт-Петербург: юрид. кн. маг. И.И. Зубкова под фирмою «Законоведение», 1914. – 364с.
111. Лепешкин, А.И. Фазы развития и функционирования советского государства / А.И. Лепешкин. – Москва: Знание, 1958. – 40с.
112. Лившиц, Ю. Социалистическое самоуправление народа / Ю. Лившиц. – Таллинн: Эсти раамат, 1988. – 112с.

113. Лимаренко, А.И. Организационно-инструкторский аппарат местных советов / А.И. Лимаренко. – Львов: Вища школа. Изд-во при Львов. ун-те, 1975. – 200с.

114. Лужин, А.В. Низовой советский аппарат: (Сельсовет и волисполком) ... / А. Лужин, М. Резунов; Под ред. Г.С. Михайлова и А.Я. Эстрина; Ком. акад. Ин-т советского строительства. – Москва: изд-во Коммун. акад., 1929 ("Мосполиграф" 14 тип.). – 279с.

115. Лунев, А.Е. Демократизм советского государственного управления / А.Е. Лунев. – Москва: Юрид. лит., 1967. – 199с.

116. Лунев, А.Е. Советское государство на службе общенародных интересов / А.Е. Лунев. – Москва: Знание, 1968. – 32с.

117. Лучин, В.О. К вопросу о процедурах референдума в социалистическом государстве // Вестник Ярославского ун-та. 1972. – Вып.4.

118. Лучин, В.О. Референдум и развитие социалистического самоуправления народа // Сов. государство и право. 1986. №12. – С.43-50.

119. Лукьянов, А.И. Единство системы Советов и его закрепление в законодательстве // Советское государство и право. 1968. №9. – С.21-30.

120. Лукьянов, А.И. Законодательство о Советах депутатов трудящихся и его содержания / А.И. Лукьянов. – Москва: [б.и.], 1972. – 55с.

121. Лукьянов, А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти: (Некоторые вопр. истории, теории и практики) / А.И. Лукьянов. – Москва: Юрид. лит., 1978. – 351с.

122. Лукьянов, А.И. Советское государственное и общественное учреждение / А.И. Лукьянов, Б.М. Лазарев. – Москва: Госюриздат, 1960. – 232с.

123. Майер, Т. Демократический социализм-социальная демократия: Введение / Томас Майер. – Москва: Республика, 1993. – 172с.

124. Макарецев, А.А. Институты прямой демократии в СССР 1935-1937 годов: законодательство и практика реализации: монография / А.А. Макарецев. – Новосибирск: Сибирский ун-т потребительской кооп., 2009. – 207с.

125. Максименко, Н.П. Функции социалистического государства. – М., 1977. – 19с.
126. Малков, А.В. Партия и массы в системе общенародного государства / А.В. Малков. – Москва: Знание, 1965. – 53с.
127. Мальцев, Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма, 2011. – 799с.
128. Мамут, Л.С. Карл Маркс как теоретик государства / Л.С. Мамут. – Москва: Наука, 1979. – 264с.
129. Мамут, Л.С. Парижская коммуна – первое пролетарское государство / Л.С. Мамут. – Москва: Знание, 1971. – 45с.
130. Мандель, Д. Петроградские рабочие в революциях 1917 года (февраль 1917 г. – июнь 1918 г.) [пер. с англ. Е.В. Лавриной]. – Москва: Новый хронограф, 2015. – 543с.
131. Манов, Г.Н. Советское общенародное государство: цели, задачи, функции / Г.Н. Манов. – Москва: Юрид. лит., 1978. – 95с.
132. Марксистско-ленинское учение о государстве и праве: История развития и современности / Л.С. Мамут, В.Е. Гулиев, М.И. Байтин и др.; редкол.: Н.В. Витрук и др. – Москва: Наука, 1977. – 352с.
133. Марсилий Падуанский. Защитник мира // Антология мировой политической мысли. Т.1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция / [Редкол.: А.А. Мигولاتьев (отв. ред.) и др.]. – Москва: Мысль, 1997. – 830с.
134. Масленников, В.А. Трудовой коллектив и его конституционный статус / отв. ред. Б.А. Страшун; Институт государства и права АН СССР. – Москва: Наука, 1984. – 168с.
135. Матвеев, М.Н. Власть и общество в системе Советов народных депутатов. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2005. – 456с.
136. Медушевский, А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. – Москва: Росспэн, 1998. – 654с.

137. Мельник, Т.М. Местные советы и общественные организации / Т.М. Мельник. – Москва: Юрид. лит., 1980. – 72с.

138. Миронов, Н.Р. Укрепление законности и правопорядка в общенародном государстве – программная задача партии / Н.Р. Миронов. – Москва: Юрид. лит., 1964. – 243с.

139. Мицкевич, А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. 1963. №8. – С.25-29.

140. Мозохин, О.Б. Право на репрессии. Внесудебные полномочия органов государственной безопасности. Внесудебные полномочия органов государственной безопасности: статистические сведения о деятельности ВЧК-ОГПУ-НКВД-МГБ СССР (1918-1953): монография. – 2-е изд. расширенное и доп. – Москва: Кучково поле, 2011. – 749с.

141. Мурашин, А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического народа / А.Г. Мурашин. – Киев: Выща шк., 1989. – 197с.

142. Мурашин, Г.А. Советское общенародное государство – воплощение идей Октября / Г.А. Мурашин. – Киев: Политиздат Украины, 1986. – 191с.

143. Мурашин, Г.А. Трудовой коллектив и правопорядок / Г.А. Мурашин, Н.И. Малышко. – Киев: Наук. думка, 1987. – 140с.

144. Нижечек, В.И. Советская демократия – подлинное народовластие. – Иркутск: Кн. изд-во, 1959. – 48с.

145. Нифанов, А.Н. Институты народовластия в системе муниципального управления / А.Н. Нифанов. – Ростов-на-Дону: Изд-во Сев. -Кавк. акад. гос. полиции, 2000. – 433с.

146. Николаев, Г. Обсуждая проекты решений // Советы народных депутатов. 1983. №10. – С.81-84.

147. Новгородцев, П.И. Об общественном идеале. – Москва: [б.и.], [1917] (типо-лит. Т-ва И.Н. Кушнерев и К<sup>о</sup>). – 509с.

148. Новоселов, В. Каким быть сельскому сходу? // Советы народных депутатов. 1980. №2. – С.80-81.

149. Носов, Н.Е. Становление сословно-представительных учреждений России: изыскания о земской реформе Ивана Грозного / Н.Е. Носов; Акад. наук СССР, Ин-т истории СССР, Ленинградское отд-ние. – Ленинград: Наука, Ленинградское отд-ние, 1969. – 601с.

150. Общественный контроль конституции в праве: монография / отв. ред. А.Е. Постников. – Москва: Проспект, 2024. – 208с.

151. Общественное сознание и его формы / В.И. Толстых, Н.Б. Биккенин, Л.С. Мамут и др.; под общ. ред. В.И. Толстых. – Москва: Политиздат, 1986. – 366с.

152. Общенародное социалистическое государство редкол.: В.М. Чхиквадзе и др. – Москва: Мысль, 1964. – 31с.

153. Органы общественного внимания самодеятельности как формы социалистической демократии: Опыт СССР и ГДР / В.И. Кригер и др. (СССР), Р. Манд и др. (ГДР); отв. ред. А.И. Щиглик. – Москва: Наука, 1988. – 237с.

154. Органы Советского общенародного государства / Т.Е. Абова, Б.Н. Габричидзе, Т.Н. Добровольская и др.; редкол.: Б.Н. Топорнин (отв. ред.) и др. – Москва: Наука, 1979. – 344с.

155. Осейчук, В.И. Народ России как субъект строительства демократического правового государства: монография / В.И. Осейчук. – Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2007. – 223с.

156. От государственной диктатуры пролетариата к общенародному государству: (Материал к лекции) / В.П. Селецкий. – Киев: [б. и.], 1962. – 53л.

157. От государственной диктатуры пролетариата к общенародному государству: сборник статей / под ред. В.А. Фоминой и А.М. Ковалева. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1964. – 205с.

158. От ленинских декретов к Конституции общенародного государства / Н.П. Фарберов. – Москва: Юрид. лит., 1978. – 95с.

159. Пайпс Ричард. Русская революция. – Москва: Росспэн, 1994. Ч.2 / [авториз. пер. с англ. Н.И. Кигаи]. – 1994. – 583с.

160. Пашуканис, Е.Б. Общая теория права и марксизм – 3-е изд. – Москва: изд-во Коммунист. акад., 1927. – 128с.

161. Петрова, Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации. Монография / Отв. редактор докт. юр. наук., проф., засл. Деятель науки РФ С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 2007. – 174с.

162. Погорелко, В.Ф. Местные Советы в механизме осуществления функций советского общенародного государства / В.Ф. Погорелко. – Киев: Наукова думка, 1986. – 232с.

163. Правовые формы деятельности в общенародном государстве: учеб. пособие / В.М. Горшенев и др.; под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков: ХЮИ, 1985. – 83с.

164. Проблемы дальнейшего развития советской демократии / отв. ред. Е.И. Козлова и Н.А. Михалева. – Москва: [б.и.], 1972. – 157с.

165. Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1998. – 180с.

166. Пылин, В.В. Народовластие в системе местного самоуправления: Гос.-правовые пробл. Теории и практика / В.В. Пылин. – Санкт-Петербург: С.-Петербур. акад. МВД России, 1998. – 256с.

167. Разумович, Н.Н. Новая Конституция СССР и развитие советского народовластия: исх. сб. / Н.Н. Разумович. – Москва: ИНИОН, 1982. – 235с.

168. Разины развития и укрепления законности / отв. ред. С.В. Курылев и др. – Минск: Изд-во Акад. наук БССР, 1961. – 218с.

169. Рейснер, М.А. Государство. – Изд. 2-е, доп. и испр. – Москва: Социалист. акад. обществ. наук, 1918 – 290с.

170. Розанова, Е.В. Развитие системы социалистического самоуправления народа: (Полит.-правовые аспекты): сб. науч. тр. / Е.В. Розанова, Н.А. Михалева. – Москва: ВЮЗИ, 1989. – 192с.

171. Рожко, И.Н. Советская демократия в период развитого социализма / И.Н. Рожко. – Москва: Прогресс, 1984. – 326с.

172. Рослов, П.Н. Народовластие в развитом социалистическом обществе: Текст лекции / П.Н. Рослов. – Харьков: Харьк. юрид. ин-т, 1985. – 57с.

173. Рудич, Ф.М. О взаимодействии государств и общественных организаций в управлении производством / Ф.М. Рудич. – Киев: Наукова думка, 1968. – 143с.

174. Рудинский, Ф.М. Наука прав человека и проблемы конституционного права: тр. разных лет / Ф.М. Рудинский. – Москва: [б.и.], 2006. – 1234с.

175. Савиньи, Ф.К. Система современного римского права; пер. с нем. Г. Жигулина; под ред. О. Кутателадзе и В. Зубаря; Центр исслед. права им. Савиньи. Т.1. – Москва: Статут, 2011- 2011. – 508с.

176. Сафаров, Р.А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Сов. государство и право. 1963. – №6.

177. Сиренко, В.Ф. Социалистическое самоуправление народа / В.Ф. Сиренко. – Киев: Науч. думка, 1988. – 157с.

178. Скуратов, Ю.И. Система социалистического самоуправления советского народа (проблемы конституционной теории и практики). Свердловск: Ид-во Урал. Ун-та, 1987. – 352с.

179. Сладков, К.С. Сельские сходы. – 2-е изд., перераб. – Москва: Госюриздат, 1962. – 60с.

180. Смирнова, К.С. Концептуальные основы развития местных советов депутатов, трудящихся в период "оттепели" (1953-1964 гг.) // Общество и право. 2008. №3. – С.10-15.

181. Смиртюков, М.С. Советский демократический аппарат управления / М.С. Смиртюков. – Москва: Прогресс, 1985. – 374с.

182. Совершенствование правового регулирования отношений. – Калининград: [б. и.], 1973. – 155с.

183. Советская демократия: Очерк становления и развития / В.М. Иванов, С.А. Авакьян, Ф.А. Гусейнов и др. – Москва: Политиздат, 1983. – 288с.

184. Советская демократия в период развитого социализма / отв. ред. член.-кор. АН СССР Д.А. Керимов. – Москва: Мысль, 1976. – 276с.

185. Советская демократия в период развития социализма / В.Г. Афанасьев, Д.М. Гвишиани, И.В. Иванов и др.; отв. ред. член.-кор. АН СССР Д.А. Керимов. – Москва: Мысль, 1979. – 303с.

186. Соловьев, А.А. Демократические основы и технологии народовластия: монография / А.А. Соловьев, Е.В. Розанова, С.Ю. Нарцисова, В.В. Попадейкин. – Москва: Эдитус, 2022. – 217с.

187. Соловьев, В.С. Русская идея [Пер с фр. Г.А. Рачинского]. – Москва: Путь, 1911. – 51с.

188. Социалистическое общенародное государство / под ред. член.-кор. АН СССР В.М. Чхиквадзе. – Москва: [б. и.], 1965. – 84с.

189. Социалистическое самоуправление: опыт и развитие: сб. ст. / редкол.: Б.Н. Топорнин (отв. ред.) и др. – Москва: ИГПАН, 1986. – 167с.

190. Социалистическое самоуправление народа: Условия и пути развития / В.К. Борисов, Г.Л. Купряшин, В.П. Пугачев, А.И. Соловьев; под ред. В.П. Пугачева. – Москва: Изд-во МГУ, 1990. – 92с.

191. Социалистическое самоуправление народа и укрепление законности в общенародном государстве: Межвуз. сб. / редкол.: А.И. Ким (отв. ред.) и др. – Красноярск: КГУ, 1989. – 139с.

192. Студеникин, С.С. Добровольные общества и вовлечение масс в управление концепцией / С.С. Студеникин. – Москва: Власть советов, 1932. – 30с.

193. Судницын, Ю.Г. Советское общенародное государство / Ю.Г. Судницын. – Свердловск: Кн. изд-во, 1962. – 79с.

194. Таранов, А.П. Конституция общенародного государства / А.П. Таранов. – Киев: Наук. думка, 1980. – 287с.

195. Тарасенко, М.Н. Исполнение решений местных Советов. – Москва: Юрид. лит., 1968. – 102с.

196. Тахтарев, К.М. От представительства к народовластию: к изучению новейших политических стремлений. развитие соврем. о-ва / К. Тахтарев. – Санкт-Петербург: Б-ка обществознания, 1907. – 228с.

197. Телегин, В.Н. Советская демократия: принципы и практика / Валерий Телегин. – Москва: Изд-во агентства печати «Новости», 1984. – 87с.
198. Титлинов, Б.В. Гавриил Петров, митрополит Новгородский и Санкт-Петербургский: Его жизнь и деятельность, в связи с церк. делами того времени. – Петроград: тип. М. Меркушева, 1916. – 1197с.
199. Титов, И.Н. Социалистическое самоуправление народа / И.Н. Титов. – Саратов: Приволж. кн. изд-во: Кооператив «Товарищ», 1991. – 157с.
200. Тихомиров, Д.Е. Социалистическое самоуправление народа: Правовые вопр. / Тихомиров Д.Е. – Киев: О-во «Знание» УССР, 1989. – 48с.
201. Тихомиров, Ю.А. Социалистическое самоуправление народа / Ю.А. Тихомиров. – Москва: Знание, 1986. – 62с.
202. Тицкий, И.А. Формирование оснований деятельности местных Советов во второй половине 1960-х – начале 1970-х гг. // Общество и право. 2010. №3. – С.37-40.
203. Годыка, Ю.Н. Местные Советы в условиях интенсификации сельскохозяйственного производства / Ю.Н. Годыка; отв. ред. К.Ф. Шеремет. – Кишинев: Шинца, 1988. – 278с.
204. Топорнин, Б.Н. Советская политическая система. – Москва: Политиздат, 1975. – 128с.
205. Трунцевский, Ю.В. Утрата доверия по законодательству Российской Федерации: научно-практическое пособие / Ю.В. Трунцевский, А.М. Цирин и др.; отв. ред. И.И. Кучеров. – Москва: Инфотропик Медиа, 2022. – 184с.
206. Фарберов, Н.П. Конституционные основы организации Советского общенародного государства / Н.П. Фарберов. – Москва: Наука, 1982. – 221с.
207. Фарберов, Н.П. От ленинских декретов к Конституции общенародного государства. – Москва: Юрид. лит., 1978. – 95с.
208. Фирсов, С.Л. Русская Церковь накануне перемен (Конец 1890-х – 1918 гг.). – Москва: Культур. центр «Духов. б-ка», 2002. – 623с.

209. Хевсаков, В.В. Непосредственная демократия и субъекты прямых народовластия в Российской Федерации: монография / В.В. Хевсаков. – Москва: ЕИПКЦ Восход-А, 2008. – 191с.

210. Хомяков, А.С. Церковь одна. – Москва, 2001. – 250с.

211. Цицерон Марк Туллий. Диалоги: О государстве. О законах: [Пер. с лат.] / Пер. В.О. Горенштейна, комм. И.Н. Веселовского. – М.: Ладомир, 1994. – 224с.

212. Черемных, П.С. От диктатуры пролетариата к общенародному государству / П.С. Черемных. – Москва: Изд-во ВПШ и АОН, 1963. – 119с.

213. Черепнин, Л.В. Земские соборы русского государства в XVI-XVII вв. Земские соборы русского государства в шестнадцатом-XVII вв. – Москва: Наука, 1978. – 417с.

214. Чехарин, Е.М. Советы народных депутатов – воплощение народовластия / Е.М. Чехарин. – Москва: Юрид. лит., 1978. – 104с.

215. Чехарин, И.М. Участие населения в работе сельского, поселкового Совета. – Москва: Юрид. лит., 1969. – 64с.

216. Чиркин, В.Е. Формы государства, переходного к социалистическому типу. – Москва: Юрид. лит., 1966. – 223с.

217. Чиркин, В.Е. Формы социалистического государства. – Москва: Юрид. лит., 1973. – 270с.

218. Чичерин, Б.Н. О народном представительстве / Б. Чичерин. – [2-е изд.]. – Москва: тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1899. – 810с.

219. Чичерин, Б.Н. Философия права. – М.: Типо-лит. Т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1900. – 336с.

220. Чхиквадзе, В.М. Советское государство и личность / В.М. Чхиквадзе. – Москва: Юрид. лит., 1978. – 103с.

221. Шабалин, М.К. Советы общенародного государства: О развитии общества. начало в работе местных Советов / М.К. Шабалин. – Йошкар-Ола: Маркнигоиздат, 1966. – 56с.

222. Шамба, Т.М. Советская демократия и правопорядок / Т.М. Шамба. – Москва: Мысль, 1985. – 160с.
223. Шанин Теодор. Революция как момент истины: Россия 1905-1907 гг. – 1917-1922 гг.: [перевод с английского]. – Москва: Весь мир, 1997. – 554с.
224. Шапсугов, Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. – М.: Издательская группа «Юрист», 2003. – 688с.
225. Шатковская, Т.В., Диденко, М.С. Роль закона и социалистического правосознания в юридической практике советских органов власти и управления в 1917-1928 гг. // Актуальные проблемы российского права. 2024. №1. – С.11-21.
226. Шахназаров, Г.Х. Социалистическая демократия: Некоторые вопросы теории. – 2-е изд., доп. – Москва: Политиздат, 1974. – 334с.
227. Шахназаров, Г.Х. Цена свободы: Реформация Горбачева глазами его помощника. – Москва, Россия: Зевс, 1994. – 623с.
228. Шебанов, А.Ф. Роль права в развитии советской демократии / А.Ф. Шебанов. – Москва: Знание, 1968. – 48с.
229. Шебанов, А.Ф. Система советского социалистического права. – М.: Изд-во Московского государственного университета. 1961. – 40с.
230. Шендрик, М.П. Социалистическое общенародное государство: (Социал.-филос. очерк) / М.П. Шендрик. – Москва: Мысль, 1985. – 192с.
231. Шестаков, В.А. Социально-экономическая политика советского государства в 50-е – середине 60-х годов / В.А. Шестаков. – Москва: Наука, 2006. – 295с.
232. Шеремет, К.Ф. Конституция СССР и развитие социалистической демократии // Советское государство и право. 1982. №10. – С.14-23.
233. Шеремет, К.Ф. Сельский, поселковый Совет на современном этапе. – Москва: Юрид. лит., 1969. – 54с.
234. Шмитт, К. Понятие политического: [сборник] / Карл Шмитт; пер. с нем. А.Ф. Филиппова. – Санкт-Петербург: МИР, 2014. – 310с.
235. Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. Москва: Юрид. лит., 2005. – 574с.

236. Юдин, П.Ю. Рабочий класс в управлении общенародным подходом: по материалам РСФСР (1961-1971 гг.) / П.Ю. Юдин. – Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1984. – 119с.

237. Ямко, Н.Н. Народовластие: историческое и мнимое / Н.Н. Ямко. – Киев: о-во «Знание» СССР, 1984. – 46с.

238. Янин, В.Л. Новгородские посадники. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1962. – 387с.

239. Ярмонкин, В.В. Монархизм и народовластие / В.В. Ярмонкин. – Санкт-Петербург: тип. А.С. Суворина, 1912. – 61с.

### **Литература на иностранных языках**

1. Abramson E. The Soviet System: Legitimation and Mobilization // Politics, Work, and Daily Life in the USSR: A Survey of Former Soviet Citizens. Ed. by J.R. Millar. Cambridge University Press, 1987. – P.65-87.

2. Barber, Benjamin. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age / Benjamin Barber. – Berkeley: University of California Press, 1984. – 320p.

3. Canetti E. Crowds and Power. – Farrar, Straus and Giroux, 1984. – 496p.

4. Cronin T.E. Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge (Mass.); London: Harvard University Press, 1989. – 289с.

5. Dahl R.A. Democracy and Its Critics. Yale University Press, 1989. – 397p.

6. Friedman L. The Legal System. – Russell Sage Foundation, 1975. – 338p.

7. Habermas J. Between Facts and Norms. – MIT Press, 1996. – 674p.

8. Held, David. Models of Democracy / David Held. – 2nd ed. – Stanford: Stanford University Press, 1987. – 321p.

### **Диссертационные исследования**

1. Апатонов, Э.Г. Участие масс в правотворческой деятельности Советского общенародного государства: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.00 / Э.Г. Апатонов. – Ростов-на-Дону, 1968. – 243с.

2. Артемова, Т.В. Социальная основа развития и развития социалистического общенародного государства в условиях качественного

обновления общества: диссертация ... кандидата философских наук: 09.00.02 / Т.В. Артемова. – Москва, 1989. – 152с.

3. Банных, М.П. Организационно-правовые вопросы развития общественного начала в деятельности местных органов Советского государственного управления Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.00 / М.П. Банных. – Москва, 1969. – 257с.

4. Витрук, Н.В. Проблемы теории правового положения личности в развитии социалистическом обществе: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Н.В. Витрук. – Москва, 1979. – 427с

5. Гавриленков, И.Н. Советское общенародное государство в период раннего строительства коммунизма: диссертация ... кандидата философских наук: 09.00.00 / И.Н. Гавриленков. – Москва, 1962. – 277с.

6. Гарапшин, К.М. Правоприменительная практика в советском общенародном государстве: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / К.М. Гарапшин. – Казань, 1985. – 200с.

7. Згоржельская, С.С. Концепция общенародного государства в проекте Конституции СССР 1964 г.: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / С.С. Згоржельская. – Москва, 2006. – 211с.

8. Ключко, Е.С. Становление и развитие целостности советского общенародного государства: диссертация ... кандидата философских наук: 09.00.02 / Е.С. Ключко. – Харьков, 1984. – 189с.

9. Кожевников, В.Б. Регулирование мер труда и мер потребления как функция Советского общенародного государства: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / В.Б. Кожевников. – Москва, 1975. – 197с.

10. Колесников, Е.В. Возрастание роли права в общенародном государстве: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Е.В. Колесников. – Саранск, 1979. – 216с.

11. Комаров, С.А. Общенародное государство и личность: Политико-правовые аспекты исследования: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / С.А. Комаров. – Москва, 1980. – 193с.

12. Коток, В. Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве: в 2-х т.: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.00 / В. Ф. Коток. - Москва, 1965. – 917с.

13. Кочев, В.А. Собрания (сельские сходы) граждан. Государственно-правовой анализ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / В.А. Кочев. – Пермь, 1982. – 192с.

14. Кузнецов, И.А. Охрана социалистического правопорядка, социалистической собственности, прав и свобод как функции советского общенародного государства: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / И.А. Кузнецов. – Саратов, 1986. – 204с.

15. Лукьянов, А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.12 / А.И. Лукьянов. – Москва, 1978. – 390с.

16. Лукьянчикова Л.В. Непосредственное народовластие в России XVI – XX вв. (Историко-методологическое исследование): дис. ... на соискание ученой степени доктора юрид. наук: 12.00.01. – М.: 2018. – 425 с.

17. Моисеев, А.В. Советское общенародное государство и его развитие при переходе к коммунизму: диссертация ... кандидата философских наук: 09.00.00 / А.В. Моисеев. – Москва, 1963. – 293с.

18. Накашидзе, Б.Д. Собрания граждан по месту жительства в системе институтов прямой демократии в СССР: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Б.Д. Накашидзе. – Москва, 1989. – 210с.

19. Немец, Ю. Победа социализма и перерастание государственной диктатуры пролетариата в общенародное социалистическое государство: диссертация ... кандидата философских наук: 09.00.00 / Ю. Немец. – Москва, 1963. – 230с.

20. Нормантас, А.А. Общенародное государство: становление, сущность и функции: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / А.А. Нормантас. – Москва, 1982. – 191с.

21. Погорелко, В.Ф. Осуществление полномочий Советами народных депутатов функций Советского общенародного государства: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.02 / В.Ф. Погорелко. – Киев, 1988. – 447с.

22. Почепко, В.А. О сущности советского общенародного государства: диссертация ... кандидата философских наук: 09.00.00 / В.А. Почепко. – Ленинград, 1964. – 411с.

23. Сенявский, А.С. Укрепление соединения рабочего класса, крестьянства и интеллигенции – социальных основ Советского общенародного государства, 1960-е – 1970-е годы: диссертация ... кандидата исторических наук: 07.00.02 / А.С. Сенявский. – Москва, 1981. – 256с.

24. Скуратов, Ю.И. Система социалистического строя советского народа: конституционные проблемы теории и практики: диссертация ... кандидата юридических наук / Ю.И. Скуратов. – Свердловск, 1987. – 351с.

25. Смирнова, К.С. Местные советы депутатов, трудящихся в советском государстве в период «оттепели» (1953-1964 гг.): историко-правовое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук / К.С. Смирнова. – Москва, 2009. – 192с.

26. Тюленев, В.Г. Правовые формы осуществления хозяйственно-организаторской функции Советского общенародного государства на современном этапе: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / В.Г. Тюленев. – Москва, 1983. – 210с.

27. Цыганков М.Н. Деятельность КПСС по повышению трудовой активности рабочего класса в условиях развитого социалистического общества (1959-Х965). На материалах Ростовской области и Краснодарского края. Дис. канд. истор. наук. Ростов-на-Дону, 1972. – 256с.

28. Штукин, В.М. Конституционные основы политики Советского общенародного государства: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / В.М. Штукин. – Москва, 1980. – 193с.

29. Эпштейн, И.М. Закономерности перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное государство в СССР: диссертация ... кандидата философских наук: 09.00.00 / И.М. Эпштейн. – Москва, 1965. – 223с.

30. Ящук, Т.Ф. Организационные основы местной власти в РСФСР в период нэпа: историко-правовое исследование: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.01 / Т. Ф. Ящук – Москва, 2008. – 427с.