

УДК 342

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В ПРЕДВОЕННОЕ  
ВРЕМЯ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ**

**Упоров И.В.**

*д.и.н., к.ю.н., профессор*

*Краснодарский университет МВД России*

*Краснодар, Россия*

**Аннотация.** Рассматриваются правовые основы выборов депутатов местных Советов в предвоенный 1939 год. Отмечается, что к середине 1930-х гг. в СССР сформировалась необходимость конституционной реформы – с учетом прошедшего опыта государственного строительства. В новых Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. значительное место уделялось избирательной системе, которая формально была реорганизована в целом в более демократическом направлении (введение тайного голосования, возможность выдвижения альтернативных кандидатов и др.). Анализируются как конституционные нормы, так и, более подробно, нормы нового избирательного закона, принятого накануне войны. Отмечается, что правящая ВКП (б) сумела сделать выборы управляемыми, де-факто – безальтернативными, что подтвердили итоги избирательной кампании и итоги выборов в местные Советы, состоявшихся в конце 1939 г. Тем не менее определенный шаг вперед в избирательном процессе был сделан.

**Ключевые слова:** выборы, местные Советы, конституция, власть, общество, закон, голосование.

**FEATURES OF LEGAL REGULATION  
ELECTION OF LOCAL COUNCIL DEPUTIES IN PRE-WARRANTY  
IN THE SOVIET STATE**

***Uporov I.V.***

*Doctor of History, Candidate of Law, Professor*

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Krasnodar, Russia*

**Annotation.** The legal foundations of elections of deputies of local Soviets in the pre-war 1939 are considered. It is noted that by the mid-1930s. in the USSR, the need for constitutional reform was formed - taking into account the past experience of state building. In the new Constitution of the USSR in 1936 and the Constitution of the RSFSR in 1937, a significant place was given to the electoral system, which was formally reorganized as a whole in a more democratic direction (the introduction of secret ballot, the possibility of nominating alternative candidates). Both constitutional norms and, in more detail, the norms of the new electoral law (mid-1939) are analyzed. It is noted that the ruling VKP (b) managed to make the elections manageable, de facto - uncontested, which was confirmed by the results of the election campaign and the results of the elections to local Soviets held at the end of 1939. Nevertheless, a certain step forward in the electoral process was made.

**Key words:** elections, local Councils, constitution, power, society, law, voting.

После установлении советской власти в результате октябрьской революции 1917 г. институт местных Советов развивался как часть общей системы публичной власти, основы которой были заявлены большевиками в Конституции РСФСР 1918 г. в которой существенное место занимали съезды Советов. Депутаты (делегаты) Советов и соответствующих съездов Советов местного уровня (от сельсоветов до губернских съездов) избирались на непродолжительный срок (до двух лет). Когда ситуация в стране стала относительно стабильной (после окончания Гражданской войны и создания СССР в 1924 г.), практика функционирования выборных органов (тех же Советов и съездов Советов) показала, что съезды Советов представляют собой слишком громоздкую

конструкцию. Кроме того, съезды Советов представляли собой органы власти, которые собирались на кратковременные сессии (1-3 дня) и не могли детально обсуждать принимаемые решения, то есть, их роль сводилась к формальному одобрению проектов законов и других актов, разрабатываемых в рабочих структурах Советов. В этих условиях к рубежу 1930 г. было очевидно, что система съездов Советов, включая местный уровень, нуждалась в определенном упрощении [1, с. 119], что, собственно, впоследствии и было сделано – в рамках конституционной реформы, результатом которой стало принятия Конституции СССР 1936 г. [2], а несколько позже – Конституции РСФСР 1937 г.[3]

В целом по сравнению с Конституцией СССР 1924 г. (Конституцией РСФСР 1925 г.) институт местных Советов в Конституции СССР 1936 г. (Конституции РСФСР 1937 г.) претерпел ряд существенных изменений организационного характера, что связывалось прежде всего с упразднением системы съездов Советов. И теперь Советы, будучи представительной властью, стали избираться на основе всеобщего равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (в отличие от открытого голосования ранее). Советы получили единообразное наименование – Советы депутатов трудящихся. При этом впервые в истории страны проект Конституции СССР обсуждался всенародно. В своем большинстве обсуждения проходили на собраниях граждан. Такого рода собрания организовывали и проводили, как правило, руководители предприятий, парторганизаций, штатные пропагандисты, при этом была очевидной и направленность таких обсуждений – обеспечить поддержку проекта Конституции СССР «снизу», что, собственно, с формальной точки зрения и было достигнуто. Несмотря на заорганизованность обсуждения, в целом такую акцию правящей элиты следует оценить позитивно, поскольку она способствовала привлечению граждан к управлению государством, в том числе через систему местных Советов. Вместе с тем сущность института местных Советов, отраженная в Конституции СССР 1924 г. (Конституции РСФСР 1925 г.), оставалась в своей основе неизменной и сводилась к тому, что местные Советы являлись

нижним звеном государственной вертикали власти (от сельсоветов до краев и областей) с преобладанием административных методов управления и имели основной задачей выполнение решений вышестоящих Советов, соответствующих исполкомов и указаний ВКП(б), которая к тому времени стала уже монополюс властной, являясь «руководящим ядром» общественных и государственных организаций (ст. 127 Конституции СССР).

Согласно Конституции СССР 1936 г. депутаты избирались сроком на два года, в ст. 97 указывались их основные полномочия. В Конституции РСФСР 1937 г. избирательные вопросы регулировались более детально (ст. 135-142). Так, указывалось, что выборы депутатов являются всеобщими: все граждане СССР, достигшие 18 лет, имели избирательное право, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав, и тем самым был значительно сокращен перечень категорий лиц, которые лишались избирательных прав по политико-классовому принципу. Возрастной ценз в 18 лет представлял собой, пожалуй, наиболее демократичную норму, принятую в немногих странах того времени.

Новые конституционные новеллы, касавшиеся избирательного права, предполагали изменения соответствующего избирательного законодательства. До местных Советов «очередь» в законотворческой деятельности дошла только к середине 1939 г., поскольку такие законы должны были приниматься на республиканском уровне, – тогда в РСФСР и было принято Положение о выборах [4], где подробно регламентировались вопросы организации и проведения выборов депутатов местного уровня (от сельских Советов до областных и краевых Советов). В данном законе был обобщен опыт издаваемых ранее Инструкций о выборах союзного и республиканского уровней. Первая глава Положения включала в себя общую характеристику избирательной системы со ссылками на соответствующие конституционные нормы Конституции РСФСР. Вторая глава была посвящена спискам избирателей, в частности, речь шла о формировании таких списков, их хранении и т.д. – эти вопросы регулировались и в

предыдущих избирательных инструкциях. Вместе с тем следует отметить новеллы, которые касаются защиты прав избирателей. В частности, согласно ст. 22-25 Положения о выборах если избиратель обнаруживал ошибку, он мог подать жалобу в тот Совет, который организовывал выборы и, соответственно, опубликовал избирательные списки. Данную жалобу исполком Совета должен был рассмотреть в течение 3 дней. Результатом такого рассмотрения должно было стать либо внесение изменений в избирательные списки, либо, если жалоба отклонялась, выдача заявителю справки с указанием причин отказа в удовлетворении жалобы. Отказ мог быть обжалован в Народный суд, решение которого (срок также три дня) являлось окончательным. Такой подход законодателя можно считать вполне демократичным, учитывая, что ответчиком выступал не избирком (как, например, сейчас), а Совет, то есть, орган власти.

Но, опять же, нельзя не отметить, что такого рода нормы были декларативными. Отдельные главы (третья-седьмая) Положения посвящались избирательным округам и избирательным комиссиям, образуемым соответственно по выборам в краевые, областные, окружные, районные, городские и районные в городах, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся. При этом для каждой территории на основании ст. 145 Конституции РСФСР определялись нормы-квоты, которые были неравны, причем, законодатель никак не мотивировал этого неравенства (фактически оно объяснялось плотностью населения). При этом в каждом округе предусматривалось избрание одного депутата.

В частности, по таким субъектам РСФСР, как края, определялось, что один избирательный округ создавался, исходя из следующего количества населения: Краснодарский край – 30 000 человек, Красноярский край – 20 000, Орджоникидзевский край – 20 000, Хабаровский край – 15 000, Приморский край – 10 000 человек; еще большее различие в нормативах наблюдалось применительно к областям (например, в Московской области - 60 000 человек, а в Мурманской области - 5 000 человек). Преобладающим же нормативом была численность населения 15-25 000 человек. По наиболее крупным городам нор-

мативы также были конкретизированы, в частности, в таких городах, как Барнаул, Дзержинск, Кемерово, Киров, Курск, Томск, Ульяновск, предусматривался один избирательный округ на каждые 400 человек населения; в городах Владивостоке, Иркутске, Калининe, Краснодаре, Хабаровске – один округ на каждые 600 человек населения; в Москве и Ленинграде – один округ на каждые 3000 человек населения. Следует заметить, что данные нормативы существенно расходятся с современным регулированием данного вопроса. Так, в настоящее время в Городской Думе Краснодаре предусмотрено 52 депутата, в то время как в 1939 г., исходя из численности города по январской переписи 1939 г., их было 401 [5, с. 117]. Очевидно, что здесь имеется предмет для возможного использования опыта советского законодателя, поскольку представительство населения в соотношении 1 депутат на 20 000 человек населения, как это имеет место в настоящее время, представляется явно недостаточным для того, чтобы местные депутаты могли эффективно решать вопросы местного значения.

Списки избирательных округов должны были опубликовываться не позднее, чем за 55 дней до выборов. В каждом крае, области, районе, городе, поселке, сельсовет должны были образовываться избирательные комиссии, в том числе окружные и участковые, которые и занималась указанным и другими вопросами организации и проведения выборов на соответствующей территории. Такие комиссии образовывались из представителей общественных организаций и обществ трудящихся и утверждались соответствующим Советом в составе четырех и более членов (в зависимости от территории) не позднее, чем 50-55 дней до выборов. Определялись также полномочий указанных комиссий, среди которых одним из важнейших было изготовление избирательных бюллетеней и доставка их на избирательные участки, а также подведение итогов, рассмотрение жалоб и заявлений. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что избирательные комиссии указанных уровней утверждались органами представительной власти, и такой подход, на наш взгляд, также заслуживает внимания современного законодателя. Отдельная глава в Положении отводилась во-

просам формирования избирательных участков и участковых избиркомов, на которые возлагалась непосредственная работа по проведению выборов, при этом избирательные участки, где, собственно, и проводилось голосование, создавались из расчета один участок на 1500-2500 человек населения.

Глава 9 Положения о выборах регулировала такой важнейший вопрос, как порядок «выставления» кандидатов в депутаты местных Советов. Устанавливалось, в частности, что кандидатов могли предлагать общественные организации, собрания рабочих и служащих по месту их трудовой деятельности, собрания красноармейцев, собрания крестьян в колхозах, собрания рабочих и служащих в совхозах. Регистрация кандидатов депутаты должна была закончиться не позднее, чем за 35 дней до выборов на краевом и областном уровнях, и не позднее чем за 20 дней на остальных уровнях.

Все зарегистрированные кандидаты в депутаты включались в избирательные бюллетени. За 10 дней до выборов окружные избиркомы по выборам в краевые, областные Советы, окружные избиркомы (национальных и административных округов), районные, городские и районные в городах избиркомы, а также сельские и поселковые избиркомы должны были направлять всем участковым избиркомам избирательные бюллетени, которые печатались на языках населения избирательного округа по определенной форме, утверждаемой Президиумом Верховного Совета РСФСР, и в необходимом количестве. Каждой организации, выставившей кандидата, обеспечивалось право беспрепятственной агитации за этого кандидата на собраниях, в печати и иными способами.

Приведенные и иные нормы рассматриваемого избирательного закона формально были вполне демократичными, за исключением, пожалуй, одной, связанной с тем, что при обжаловании решения об отказе в регистрации кандидата в депутаты решение вышестоящей избирательной комиссии было окончательным, то есть исключался судебный порядок обжалования. При таком подходе законодатель входил в противоречие с самим собой, поскольку, как ранее мы указывали, решение на «неправильности» в списках избирателей можно

было обжаловать в Народный суд, а между тем вопрос о регистрации кандидата в депутаты представляется более важным, чем вопрос о «неправильности» в избирательном списке.

Порядок голосования определялся в главе одиннадцатой Положения. Голосование производилось с 6 утра до 12 часов ночи в день голосования, определяемый ПВС РСФСР не позднее чем за два месяца до срока выборов. Избиратель должен был лично опустить бюллетень в избирательную урну после его заполнения в условиях, «позволяющих обеспечить тайность выбора (ширма)» [4]. Согласно ст. 102 Положения «избиратель в комнате, отведенной для заполнения избирательных бюллетеней, оставляет в каждом избирательном бюллетене фамилию того кандидата, за которого он голосует, вычеркивая остальных» [4].

Указанная норма однозначно показывает, что законодатель предусматривал альтернативность выборов. Избранным считался тот кандидат, который получал абсолютное большинство голосов избирателей (в данном случае – больше половины голосов, поданных по округу и признанных действительными). Если голосов было меньше половины, то назначалась «перебаллотировка» двух кандидатов, занявших два первых места. Однако по факту выборы были безальтернативными, и за все 50 лет существования системы случаев альтернативных кандидатах при выборах не было зарегистрировано [6, с. 172]. В советское время в условиях тоталитарного режима вся избирательная система была подчинена решению задачи формирования представительных органов прежде всего по политико-идеологическим принципам. Соответственно эта система характеризовалась не только фактической безальтернативностью выборов, но и подконтрольностью их проведения [7, с. 72], массовыми фальсификациями, заданностью результатов и т.п. и обеспечивала формирование представительных органов из числа проверенных лиц, преданно служивших партийно-государственному аппарату. В то же время она обеспечивала избирателям известную возможность через систему императивного мандата влиять на деятель-

ность депутатов, отзывать тех из них, которые не выполняют предвыборных обещаний, дискредитируют себя совершением противоправных действий [8, с. 16].

Как видно, однозначной негативной или однозначно позитивной оценки давать этому явлению нельзя. В Положении указывалось далее, что при подсчете голосов во всех избиркомах могли присутствовать представители общественности и средств массовой печати. При подсчете голов участковой комиссией ее председатель обязан был в присутствии всех членов комиссии огласить результат голосования по каждому бюллетеню, после чего составлялся протокол в двух экземплярах, утверждаемый большинством членов избиркома, при этом один экземпляр в течение 24 часов должен был быть доставлен в Окружную комиссию. Этот аспект, на наш взгляд, также заслуживает внимания современного законодателя.

Накануне первых выборов в местные Советы по данному закону было издано Постановление ПВС РСФСР «О порядке подведения итогов голосования по выборам в местные Советы депутатов трудящихся» [9], и тем самым была создана необходимая правовая база для проведения выборов в местные Советы, которые состоялись 24 декабря 1939 г. (вслед за выборами в Верховный Совет СССР и верховные Советы союзных и автономных республик). Результаты выборов в местные Советы, опять же по опыту предшествовавших выборов, были предreshены. Характерными были, например, выборы в местные Советы Сталинградской области, где в выборах в сельские Советы участвовали 737 334 человека от общего числа избирателей 740 914, что составило 99,51%. Все кандидаты прошли предварительный отбор в партийных инстанциях, и за них ожидаемо проголосовало более 99% избирателей [10, с. 52]. В целом по РСФСР в выборах участвовали 99,21% избирателей, в избрании депутатов областных Советов - 99,02% избирателей, городских - 98,03%, районных - 98,72%, сельских и поселковых - 98,04% [11, с. 14]. Отдельные испорченные избирательные бюллетени и единичные антисоветские надписи на бюллетенях

не меняли общей картины [12]. Это были ожидаемые результаты управляемых выборов в местные Советы, ВКП(б) добилась всенародного одобрения своей внешней и внутренней политики, «нерушимый блок коммунистов и беспартийных» был успешно сформирован; при этом большинство избранных депутатов были достойными гражданами своей страны. И такой подход использовался правящей советской элитой практически до конца 1980-х гг.

### **Библиографический список:**

1. Евтюхин Ю.А. Съезды Советов как органы народного представительства в период строительства социализма в СССР. Дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1984. 242 с.

2. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. N 283.

3. Конституции (Основного Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 г.) // СУ РСФСР. 1937. №2. Ст.11.

4. Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР (принят решением Верховного Совета РСФСР от 29. 07. 1939 г.) // Известия Советов депутатов трудящихся. 1939. 3 августа.

5. Вшивцева Ю.В. Население Краснодарского края накануне и в годы Великой Отечественной войны: историко-демографический аспект (1939-1945 гг.). Дис. ... канд. ист. наук. Краснодар, 2010. 175 с.

6. Белоновский В.Н. Цензовые ограничения в избирательном праве по Конституции СССР 1936 года // Юриспруденция. 2007. № 10. С. 161-184.

7. Гаврилов С.О. Нарушения демократических принципов избирательной системы в ходе выборов в местные советы 1939 г. // Материалы Всероссийской конференции Российского историко-правового общества. Самара, 2001. С. 70-73.

8. Воробьева В.Ю. Институт выборов представительных органов власти в России XX - начала XXI вв: Историко-правовой аспект. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 164 с.

9. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 15.12.1939г. «О порядке подведения итогов голосования по выборам в местные Советы депутатов трудящихся» // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения – 30. 11. 2021 г.).

10. Сорокина Н.В. Особенности формирования кадрового состава сельских Советов Сталинградской области на основе выборов в местные органы государственной власти 1939 года // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2009. № 8. С. 49-54.

11. СССР. Итоги выборов в местные Советы депутатов трудящихся 1939 г. Цифровой сборник. М.: Изд-во ВС РСФСР, 1941. 80 с.

12. Ильин А.С. Сталинский блок партийцев и беспартийных 1939 года // Мемориал. Красноярск / <https://memorial.krsk.ru/Articles/2012/2012Пin.htm> (дата обращения: 29.11. 2021 г.).

*Оригинальность 78%*

