

<https://doi.org/10.5281/zenodo.5795384>

УДК 342

Упоров И.В.

Упоров Иван Владимирович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, д. 128. E-mail: uporov@list.ru.

Правовое регулирование избирательного процесса на местном уровне в советском государстве в 1920-е - 1930-е годы

Аннотация. Исследуются особенности правового регулирования избирательных процедур по выборам депутатов в местные Советы (сельские, городские, областные, губернские Советы) в советском государстве в период до принятия Конституции СССР 1936 г. Анализируются нормы инструкций о проведении выборов в местные Советы, научные работы по заявленной проблематике. Отмечается, что советская власть, провозгласив политико-идеологическую концепцию построения социалистического государства, последовательно и довольно жестко проводило ее в жизнь, в том числе в сфере выборов в местные Советы, сразу же существенно ограничив участие в выборах представителей «эксплуататорского» класса. При этом избирательный процесс содержал ряд демократических норм, однако, в реальности они заметно расходились с практикой проведения выборов.

Ключевые слова: выборы, советское государство, избирательный процесс, власть, закон, инструкция, общество

Uporov I.V.

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavskaya, 128. E-mail: uporov@list.ru.

Legal regulation of the electoral process at the local level in the Soviet State in the 1920s - 1930s

Abstract. The features of the legal regulation of electoral procedures for the election of deputies to local Soviets (rural, city, regional, provincial Councils) in the Soviet state in the period before the adoption of the Constitution of the USSR in 1936 are analyzed. The norms of instructions on holding elections to local Councils, scientific works on the stated problems are analyzed. It is noted that the Soviet government, having proclaimed the political and ideological concept of building a socialist state, consistently and rather strictly implemented it, including in the field of elections to local Soviets, immediately significantly limiting the participation of representatives of the "exploiting" class in elections. At the same time, the electoral process contained a number of democratic norms, but in reality they strongly diverged from the practice of holding elections.

Key words: elections, Soviet state, electoral process, power, law, instruction, society

В период революционного кризиса, сопряженного с событиями большевистской революции и последовавшей за ними Гражданской войной, пра-

вовая система в советской России развивалась крайне противоречиво. Определенная стабильность стала наблюдаться после создания СССР и принятия первой союзной

Конституции СССР 1924 г. При этом, однако, сохранялась общая политико - идеологическая концепция развития советского государства, определенная сначала на Втором Съезде Советов 15 октября 1917 г., а затем в первой Конституции РСФСР 1918 г., и прежде всего это касалось создания государства трудящихся, для чего ставилась задача «беспощадного подавления эксплуататоров, установления социалистической организации общества». Для реализации этих и других задач большевики предпринимали активные усилия по формированию органов власти из числа своих сторонников путем выборов, правовая основа которых устанавливалась сначала в нормах местных органов власти, позже - в конституционных нормах, а процедура проведения – в соответствующих законодательных актах, которые и являются предметом данного исследования применительно к местным Советам.

Первый такой акт на системном уровне был принят в 1918 г., но он касался только выборов в волостные и сельские Советы [1]. Здесь четко была определена процедурная цель выборов, причем в довольно пространной форме: «само собою понятно, не должны оказывать никакого влияния на выборы все те эксплуататорские элементы, помещики, кулаки, мироеды, которые были лишены своей собственности в процессе революции. Вчерашние эксплуататоры не могут принимать участия в выборах Советов. Перевыборы будут иметь революционный смысл только тогда, когда Советы будут избраны деревенской беднотой и средним трудовым крестьянством» [1]. Затем Декретом ВЦИК была утверждена Инструкция о выборах 1922 г., то есть, незадолго до создания СССР [2]. Позже подобный закон также применительно к РСФСР был принят в августе 1924 г. [3] Эти акты стали основой для союзного закона, который в виде Инструкции о выборах в Советы был принят Президиумом ЦИК СССР в сентябре 1926 г. [4] (позже в союзных республиках были приняты аналогичные акты, с учетом уже, союзного закона, в том числе в РСФСР

[5]). В союзной Инструкции 1926 г. в первом разделе речь идет об избирательных комиссиях, которые должны были создаваться исполнительными комитетами Советов разных уровней – от губернских до сельских; в состав комиссий предписывалось включать «представителей рабочих и крестьян, непосредственно связанных с предприятием или сельским хозяйством, а также представителей национальных меньшинств» [4], при этом главным критерием была лояльность советской власти [6, с. 75].

Как видно, здесь сразу же заявлен классовый подход. Он нагляден и во втором разделе союзной Инструкции 1926 г., где определяется широкий перечень граждан, которые «не могут пользоваться избирательными правами», в частности, к такому, помимо умалишенных, относились: земледельцы, «применяющие наемный труд, сезонный или постоянный в таком объеме, который расширяет их хозяйство за пределы трудового» [4]; кустари и ремесленники, использующие найму рабочей силы на постоянной основе; владельцы предприятий, «эксплуатирующие население путем сдачи тех или иных работ на дом» [4]; частные торговцы и перекупщики; бывшие офицеры и чиновники белых армий; сотрудники бывшей полиции, жандармерии; бывшие министры, их товарищи, директора департаментов министерств, генерал-губернаторы и другие должностные лица правоохранительных органов; пораженные в правах приговорами судов и др. [4].

Такой подход вытекал из классовой позиции советской власти, и обуславливался, как писал в 1926 г. А. Турубинер, современник тех событий, «требованиями революционной обстановки» [7, с. 10]. Вместе с тем нужно отметить, что степень влияния такой позиции на избирательное право еще некоторое время усиливалась, а затем, с принятием новых конституций, была ослаблена. Выборы согласно союзной Инструкции 1926 г. должны были проходить путем открытого голосования – данное обстоятельство, конечно, не могло

обеспечивать истинного волеизъявления избирателей. Вместе с тем в этой Инструкции имелась и позитивная норма – так, согласно п. 25 Инструкции граждане, не работавшие на предприятиях и не являвшиеся членами профсоюзов (кустари, домашние хозяйки, извозчики и т.п.), могли участвовать в выборах как совместно с другими категориями избирателей (то есть, по производственным или профессиональным собраниям), так и по территориальным единицам (районам, участкам и т.п.) [4]. Как видно, здесь имел место территориальный принцип избирательного права, хотя он и не был основным. К позитивной норме следует отнести и возможность выдвижения нескольких кандидатов по одному округу. Вместе с тем к тому времени уже установилась практика, когда на собраниях выдвигался только один кандидат в депутаты, которого предварительно одобрила парторганизация ВКП(б), то есть, реально конкурентной избирательной кампании не было, и побеждал единственный проверенный властью кандидат, и такой подход по своей сути сохранялся до конца 1980-х гг. Справедливости ради нужно отметить, что эти кандидаты в большинстве своем были уважаемыми в обществе гражданами.

В дальнейшем акцент в правовом регулировании избирательных процедур был сделан на республиканском законодательстве. Так, в октябре 1930 г. была утверждена Инструкция о выборах в советы и на съезды Советов РСФСР [8]. Здесь категории лиц, лишенных избирательных прав, были еще более расширены, в частности, к таковым теперь согласно п. 15 Инструкции относились также и члены семей лиц, лишенных избирательных прав - в тех случаях, когда они находились в материальной зависимости от «лишенцев» и не могли самостоятельно обеспечивать себе средства на существование. Такой подход мы объясняем апогеем классовой борьбы, который пришелся на рубеж 1930 г. (окончание политики НЭП, коллективизация, индустриализация, активное развитие борьбы с «врагами народа») [8]. Однако одновре-

менно расширялся круг лиц, которые не могли быть лишены избирательных прав, к этим категориям относились, в частности: крестьяне-земледельцы и скотоводы, применявшие наемный труд (одного постоянного рабочего) при наличии особых условий (болезнь, мобилизация, призыв в Рабоче-крестьянскую красную армию и др.); земледельцы, нанимающие или нанимавшие сезонную рабочую силу во время страдной поры для уборки хлебов, технических культур и трав в размерах, устанавливаемых специальными постановлениями ЦИК Союза ССР и Президиума ВЦИК; рабочие и члены семей рабочих фабрик и заводов, не порвавшие связи с сельским хозяйством, применяющие или применявшие в своем хозяйстве наемный труд не свыше одного постоянного рабочего; крестьяне-земледельцы, скотоводы и рыбаки, сбывающие продукты своего труда на рынок и др. [8].

Из других новелл следует отметить подробное регулирование Инструкцией избирательных собраний (глава шестая), на которых, собственно, и проходило открытое голосование по кандидатам в «члены Совета» (так тогда именовались депутаты). Здесь также допускалась возможность использования территориального принципа. Отмечалось, в частности, что на избирательные собрания могли допускаться только те лица, которые обладали избирательным правом. Лица, лишенные избирательных прав, участвующие в выборах в советы, подлежали привлечению к ответственности по ст. 91 Уголовного кодекса РСФСР. На всех избирательных собраниях должен был быть произведен точный учет всех явившихся на выборы. Избирательное собрание считалось состоявшимся в том случае, если в нем участвовало более 40% избирателей по данному избирательному участку. Избирательное собрание открывалось уполномоченным избирательной комиссией и велось президиумом под председательством этого уполномоченного. В состав президиума входили: уполномоченный избирательной комиссией и два лица, избираемые собранием. По открытии со-

брания председатель обязан был, среди прочего, огласить число избирателей по данному избирательному собранию и число прибывших на выборы, огласить список лиц, лишенных избирательных прав, огласить списки и отдельные кандидатуры, поступившие как до избирательного собрания, так и на самом избирательном собрании, с указанием, от кого поступили списки, огласить число лиц, подлежащих избранию данным избирательным собранием. Количество лиц, подлежащих избранию в каждом избирательном участке, определялось местной избирательной комиссией по установленным нормам, пропорционально числу избирателей или числу населения данного избирательного участка, согласно действующему законодательству [8].

Голосование осуществлялось по спискам или по отдельным кандидатурам – выбор определялся избирательным собранием. Избранными в члены Совета считались лица, получившие большинство голосов избирателей, присутствовавших на избирательном собрании. Избирательные собрания одновременно с выборами членов совета избирали и кандидатов в количестве одной трети, а на избирательных собраниях в сельских местностях одновременно с выборами членов сельсовета избирались сельские ревизионные комиссии. Все жалобы и заявления на производство выборов подавались в письменной или устной форме в семидневный срок с момента проведения выборов в избирательную комиссию, руководившую данными выборами, которая была обязана в трехдневный срок препроводить их со своими объяснениями в вышестоящую избирательную комиссию, которая, в свою очередь, должна была рассмотреть жалобу в течение семи дней. В случае необходимости отмены выборов полностью или частично избирательная комиссия возбуждала вопрос об этом перед соответствующим исполкомом или советом.

Как видно, процесс развития избирательного законодательства был довольно противоречивым. Накануне принятия Кон-

ституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. был обозначен вектор, направленный на расширение демократических начал [9, с. 11]. Прежде всего это касалось ограничения категорий лиц, которые могли быть лишены избирательных прав [10, с. 56]. В частности, в 1934 г. были внесены изменения в отмеченную выше Инструкцию союзного уровня [11], согласно которым отменялись ограничения избирательных прав детей «лишенцев» (при условии, что дети занимались общественно-полезным трудом), допускалась досрочного восстановления в избирательных правах лиц, находящихся на спецпоселениях. Однако, судя по статданным, «лишенцев» было много - до 2,6 % от численности всего населения [12, с.19]. Так, по данным С.О. Гаврилова, в Ленинграде в 1934 г. избирательного права были лишены 3904 граждан (в их числе 1338 человек составляли лиц, использовавших наемный труд; 180 человек - лица, жившие на нетрудовые доходы; 962 человека - частные торговцы, посредники и т.п.; 334 человека – служители религиозных культов; 107 человек - бывшие служащие и агенты полиции и т.п. [13, с. 38].

И все же в целом в 1930-е гг. наблюдалось расширение демократических начал в избирательном праве в СССР и формировании Советов всех уровней. Однако одновременно с этим, как известно, в СССР продолжались массовые уголовно - политические репрессии, которые не обошли стороной и членов (депутатов) местных Советов.

Характерными в этом отношении были события в Зауралье, которые исследовал Д.А. Кошкарров. Так, в 1930-х гг. в Зауралье начались судебные процессы против руководящего состава Советов. Типичным в этом смысле можно считать решение, принятое райисполкомом в октябре 1931 г. по Далматовскому сельскому Совету: «Состав президиума сельсовета распустить. Поручить райпрокурору срочно закончить следствие по бездеятельности работников Далматовского сельсовета и передать дело в суд для привлечения их

к ответственности» [14, с. 83]. Только за 6 месяцев 1934 г. в Шадринском районе было снято со своих постов и отдано под суд 18 из 52 председателей сельсоветов. В Курганском районе в 1931–1934 гг. по 48 сельсоветам были уволены 73 председателя. Формулировки таких решений обычно гласили: «как несправившийся с работой», «как классово чуждый элемент», «за искривление классовой линии» [14, с. 85]. В мае 1937 г. был арестован и вскоре расстрелян председатель Челябинского облисполкома М. А. Советников. Началась бесконечная череда показательных процессов в отношении «врагов народа», возглавляющих Советы. 17–21 сентября 1937 г. в г. Кургане Военный трибунал Уральского военного округа провел процесс над «контрреволюционно-террористической вредительской бандой правых». По версии следствия, ее возглавлял секретарь Курганского райкома ВКП(б) В. В. Реутов. На скамье подсудимых также оказались председатель Курганского райисполкома Г. П. Фоминых, председатели сельсоветов И. И. Серков и А. А. Рязанов, которые обвинялись, в частности, в организации голода в колхозах. Одновременно с судебным процессом повсеместно проходили массовые митинги трудящихся, требующие применить к выявленным «врагам народа» высшую меру наказания. 21 сентября 1937 г. все обвиняемые по данному делу были приговорены к расстрелу с конфискацией имущества. Во второй половине 1930-х гг. около 80 депутатов районных и городских

Советов были обвинены в заговорах против Советской власти, диверсиях и шпионаже. Из них 20 человек приговорили к высшей мере наказания. Среди расстрелянных – председатель Курганского городского Совета Ф. И. Костоусов, председатели райисполкомов – Г. И. Гудин (Галкинский райисполком), Г. П. Фоминых (Курганский райисполком), А. В. Рожин (Лопатинский райисполком), П. П. Крысин (Уксянский райисполком), В. И. Курочкин (Чашинский райисполком) и др. [14, с. 84–85].

Подобное положение наблюдалось и в других регионах страны, и в сопоставлении с сравнительно более демократичной новой Конституцией СССР 1936 г. (Конституцией РСФСР 1937 г.) проявлялось драматическое и нередко трагическое противоречие с одной стороны, провозглашаемых конституционных норм и избирательных законов (количество избирательных законов во второй половине 1930-х гг. резко возросло [15, с. 93]), которые расценивались как «самое демократическое право для трудящихся» [16, с. 15], и, с другой стороны, реального общественно - политического развития Советского государства того времени. Это противоречие было смягчено только после смерти Сталина в 1953 г., когда был взят курс на усиление законности в деятельности государственных органов, тогда же были значительно сокращены категории лиц, которые лишались избирательного права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление ВЦИК от 02.12.1918 "О порядке перевыборов волостных и сельских Советов (Инструкция)" // СУ РСФСР. 1918. № 86. Ст. 901.
2. Декрет ВЦИК от 31.08.1922 г. "Инструкция о перевыборах городских и сельских советов и о созыве волостных, уездных и губернских съездов советов" // СУ РСФСР. 1922. № 56. Ст. 706.
3. Декрет ВЦИК от 11.08.1924 г. "Инструкция о перевыборах городских и сельских советов и о созыве волостных (районных), уездных (окружных) и губернских (областных) съездов советов" // СУ РСФСР. 1924. № 71. Ст. 695.
4. Постановление Президиума ЦИК СССР от 28.09.1926 г. «Об утверждении Инструкции о выборах в советы» // Систематическое собрание действующих законов СССР. Продолжение первое. М., 1927.
5. Декрет ВЦИК от 04.11.1926 г. «Об утверждении Инструкции о выборах городских и сельских советов и о созыве съездов советов» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1926. N 263.

6. Саламатова М.С. Избирательные комиссии РСФСР (1918-1936 годы): особенности правового регулирования // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2014. № 10. С. 58-76.
7. Турубинер А. Избирательное право РСФСР // Административный вестник. 1926. № 1. С. 8-16.
8. Постановление ВЦИК от 20.10.1930 г. «Об утверждении Инструкции о выборах в советы и на съезды советов РСФСР» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1930. № 299.
9. Бабарыкин Р.В. Становление избирательного права в России // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2006. № 2. С. 10-14.
10. Саламатова М. С. Лишение избирательных прав как форма социально-политической дискриминации в середине 1920-х – 1936 гг. (на материалах Западной Сибири): дис. ... канд. ист. наук. Новосибирск, 2002. 292 с.
11. Постановление Президиума ЦИК СССР от 27. 09. 1934 г. «Об изменениях и дополнениях к Инструкции о выборах в Советы» // СЗ СССР. 1934. № 50. Ст. 394.
12. Выборы в Советы в Союзе ССР. 1934-1935 гг./ Вступ. статья А.С. Енукидзе. М.: Власть Советов, 1935. 92 с.
13. Гаврилов С. О. Местные Советы Российской Федерации в предвоенный период. Новосибирск: СО РАН, 2003. 369 с.
14. Кошкарлов Д.А. Представительная власть в Зауралье: история и современность. Челябинск: АвтоГраф, 2009. 343 с.
15. Чехарина В.И. Проблематика избирательного права в трудах советских государствоведов (1918-1937 гг.) // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2013. № 6. С. 92-99.
16. Шостак Г. Советское избирательное право как всеобщее избирательное право трудящихся // Советское государство. 1936. № 2. С. 15-30.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Postanovlenie VCIK ot 02.12.1918 "O porjadke perevyborov volostnyh i sel'skih Sovetov (Instrukcija)" // SU RSFSR. 1918. № 86. St. 901.
2. Dekret VCIK ot 31.08.1922 g. "Instrukcija o perevyborah gorodskih i sel'skih sovetov i o sozyve volostnyh, uezdnyh i gubernskih s#ezdov sovetov" // SU RSFSR. 1922. № 56. St. 706.
3. Dekret VCIK ot 11.08.1924 g. "Instrukcija o perevyborah gorodskih i sel'skih sovetov i o sozyve volostnyh (rajonnyh), uezdnyh (okruzhnyh) i gubernskih (oblastnyh) s#ezdov sovetov" // SU RSFSR. 1924. № 71. St. 695.
4. Postanovlenie Prezidiuma CIK SSSR ot 28.09.1926 g. «Ob utverzhenii Instrukcii o vyborah v sovery» // Sistematischeskoe sobranie dejstvujushhij zakonov SSSR. Pro-dolzhenie pervoe. M., 1927.
5. Dekret VCIK ot 04.11.1926 g. «Ob utverzhenii Instrukcii o vyborah gorodskih i sel'skih sovetov i o sozyve s#ezdov sovetov» // Izvestija CIK SSSR i VCIK. 1926. N 263.
6. Salamatova M.S. Izbiratel'nye komissii RSFSR (1918-1936 gody): osobennosti pra-vovogo regulirovanija // Istoriko-pravovye problemy: Novyj rakurs. 2014. № 10. S. 58-76.
7. Turubiner A. Izbiratel'noe pravo RSFSR // Administrativnyj vestnik. 1926. № 1. S. 8-16.
8. Postanovlenie VCIK ot 20.10.1930 g. «Ob utverzhenii Instrukcii o vyborah v sovery i na s#ezdy sovetov RSFSR» // Izvestija CIK SSSR i VCIK. 1930. № 299.
9. Babarykin R.V. Stanovlenie izbiratel'nogo prava v Rossii // Juridicheskij vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta. 2006. № 2. S. 10-14.
10. Salamatova M. S. Lishenie izbiratel'nyh prav kak forma social'no-politicheskoy diskriminacii v seredine 1920-h – 1936 gg. (na materialah Zapadnoj Sibiri): dis. ... kand. ist. nauk. Novosibirsk, 2002. 292s.
11. Postanovlenie Prezidiuma CIK SSSR ot 27. 09. 1934 g. «Ob izmenenijah i dopolnenijah k Instrukcii o vyborah v Sovety» // SZ SSSR. 1934. № 50. St. 394.
12. Vybory v Sovety v Sojuze SSR. 1934-1935 gg./ Vstup. stat'ja A.S. Enukidze. M.: Vlast' Sovetov, 1935. 92 s.
13. Gavrilov S. O. Mestnye Sovety Rossijskoj Federacii v predvoennyj period. Novo-sibirsk: SO RAN, 2003. 369 s.

-
14. Koshkarov D.A. Predstavitel'naja vlast' v Zaural'e: istorija i sovremennost'. Cheljabinsk: AvtoGraf, 2009. 343 s.
 15. Cheharina V.I. Problematika izbiratel'nogo prava v trudah sovetskih gosudarstvedov (1918-1937 gg.) // Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossijskoj akademii nauk. 2013. № 6. S. 92-99.
 16. Shostak G. Sovetskoe izbiratel'noe pravo kak vseobshhee izbiratel'noe pravo trudjashhihsja // Sovetskoe gosudarstvo. 1936. № 2. S. 15-30.

Поступила в редакцию 05.12.2021.
Принята к публикации 21.12.2021.

Для цитирования:

Уповов И.В. Правовое регулирование избирательного процесса на местном уровне в советском государстве в 1920-е - 1930-е годы // Гуманитарный научный вестник. 2021. №12. С.34-40. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2021/12/Uporov.pdf>