

Можно констатировать, что к концу перестройки юридическая наука сформулировала главные идеи и основные конструкции парламентаризма. Дальнейшая разработка проблематики парламентаризма продолжилась в постсоветское время на основе нового конституционного материала.

*В.И. Чехарина\**

## **ПРОБЛЕМАТИКА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В ТРУДАХ СОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВОВЕДОВ (1918–1937 гг.)**

В избирательном праве 1918–1936 гг. можно выделить периоды с 1918 по 1925 г. и с 1925 по 1936 г.; а также период, связанный с принятием Конституции СССР 1936 г. Система законодательных актов и иных документов, сложившаяся в первые два периода, т.е. на основе советских конституций 1918 и 1925 гг., и касающаяся выборов в советы и на съезды, включает обширный перечень документов, составляющих избирательное законодательство РСФСР и СССР в указанные периоды.

Законодательные акты, регулирующие выборы и закрепляющие основы избирательного права, принятые до Конституции СССР 1936 г., включающие официальные публикации текстов Конституции РСФСР 1918 г., Конституции СССР 1924 г., Конституции РСФСР 1925 г., иные нормативные акты избирательного права, можно сгруппировать следующим образом. Прежде всего это основные официальные акты законодательства СССР, в частности, постановления съездов Советов СССР, нормативные акты Рабоче-крестьянского правительства СССР по вопросам проведения выборов и организации советских органов власти<sup>1</sup>. Затем следуют по-

---

\* Старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, доцент.

<sup>1</sup> См. постановления III съезда Советов Союза ССР от 20 мая 1925 г. «По вопросам советского строительства» // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик. Отд. I. 1925. № 35. Ст. 247 (далее – СЗ СССР); от 17 марта 1933 г. «О порядке восстановления в избирательных правах детей кулаков» // СЗ СССР. Отд. I. 1933. № 21. Ст. 117; от 27 сентября 1934 г. «Об утверждении состава

становления съездов Советов РСФСР, наиболее важные декреты ВЦИК РСФСР<sup>2</sup>. Далее – декреты ВЦИК<sup>3</sup>, постановления, инструкции ВЦИК, акты Президиума ВЦИК<sup>4</sup>. Самостоятельную часть этого массива нормативных актов составляют наиболее важные директивные документы РКП(б) и ВКП(б), касающиеся выборов в Советы (резолюции пленумов ЦК, ЦК и ЦКК партии)<sup>5</sup>. После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. принимаются избирательные законы. К ним относятся Положение о выборах в Верховный Совет СССР, утвержденное четвертой сессией ЦИК СССР VII созыва 9 июля 1937 г., и Положение о выборах в Верховный Совет РСФСР, утвержденное четвертой сессией ВЦИК XVI созыва 16 февраля 1937 г.

С 1918 по 1937 г. было опубликовано значительное количество научных работ по проблемам выборов в советы всех уровней. Труды советских государствоведов и политиков в этой области представлены монографиями, статьями в научных журналах, комментариями к нормативным актам, агитационными статьями и брошюрами, отчетами об итогах избирательных кампаний, материалами в печати по актуальным проблемам органов власти в связи с выборными кампаниями 1920–1930-х гг. В центре внимания авторов были различные вопросы.

---

Центральной избирательной комиссии ЦИК Союза ССР» // СЗ СССР. Отд. I. 1934. № 50. Ст. 396.

<sup>2</sup> См., например: постановление VII Всероссийского съезда Советов от 12 декабря 1919 г. «О советском строительстве» // СУ. Отд. I. 1919. № 64. Ст. 578; декрет Всероссийского Центрального Исполнительного комитета и Совета народных комиссаров от 11 января 1926 г. «Об изменении норм представительства при выборах в Советы и на съезды Советов в автономных республиках и областях» // СУ. Отд. I. 1926. № 5. Ст. 29.

<sup>3</sup> См., например: «О порядке выборов на X Всероссийский съезд Советов» от 16 ноября 1922 г. // СУ. Отд. I. 1922. № 76. Ст. 953.

<sup>4</sup> См., например: постановление ВЦИК от 30 ноября 1918 г. «О допущении Российской социал-демократической рабочей партии (меньшевиков) к участию в советской работе» // СУ. Отд. I. 1918. № 91–92. Ст. 926; от 14 февраля 1927 г. «О восстановлении в избирательных правах низших технических служащих тюремного ведомства, бывшей полиции и пр.» // СУ. Отд. I. 1927. № 19. Ст. 127.

<sup>5</sup> См., например: Резолюция Пленума ЦК РКП(б) от 25–27 октября 1924 г. «Об очередных задачах работы в деревне» // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 4. 9-е изд. М., 1984. С. 36–48.

Весьма актуальной в 1918–1925 гг. была проблема, связанная с ограничением или лишением избирательных прав ряда граждан. Так, А. Турубинер подробно анализировал ситуацию, сложившуюся в избирательном праве до 1924 г. и сразу после принятия Конституции СССР 1924 г. и Конституции РСФСР 1925 г. Он подчеркивал, что «в эпоху гражданской войны и военного коммунизма советское избирательное право не требовало уточнения. Общие принципы, провозглашенные в ст. 64 и 65 Конституции РСФСР 1918 г. в соединении со ст. 23 давали полную возможность конструировать руководящий советский аппарат в соответствии с требованиями революционной обстановки»<sup>6</sup>.

Положение изменилось с переходом к новой экономической политике. Появление значительного числа людей, занимавшихся промыслами, влекущими за собой лишение избирательных прав, в условиях мирного строительства сразу же потребовало внести изменения и уточнения в избирательное право. По мнению А. Турубинера, это породило необходимость детального определения категорий лиц, как могущих, так и не могущих участвовать в выборах<sup>7</sup>.

Инструкция о перевыборах в Советы, утвержденная ЦИК 16 января 1925 г.<sup>8</sup>, имела важное значение, поскольку закрепляла «в законодательном порядке новую линию на оживление советов, взятую центральной властью. Однако во многих частях, в области как организации выборов, так и определения категорий лиц, лишенных избирательных прав, Инструкция... остановилась на полдороге. Это объяснялось как тем, что конкретные инструкции должны были быть изданы согласно ст. 46 ЦИК Союзных Республик, так и тем, что для дальнейших шагов желательно было сначала посмотреть, как пройдут перевыборы согласно постановлению от 29 декабря 1924 года»<sup>9</sup>.

Нововведением Конституции РСФСР 1925 г. стало предложение о замене не вполне равных выборов равными. Разные нормы представительства на выборах для городов и сельских местностей

---

<sup>6</sup> Турубинер А. Избирательное право РСФСР // Административный вестник. 1926. № 1–13. С. 10.

<sup>7</sup> См.: там же.

<sup>8</sup> СУ. 1925. № 6. Ст. 54.

<sup>9</sup> Турубинер А. Указ. соч. С. 10.

предлагалось заменить едиными, причем унификация была произведена по числу избирателей. Но это привело бы к определенному несоответствию с Конституцией СССР, конституционная комиссия приняла проект постановления «Об унификации избирательного права трудящихся в сельских и городских местностях», который должен был быть внесен на рассмотрение Президиума ЦИК СССР<sup>10</sup>. Однако этим дело ограничилось.

А. Турубинер, характеризуя нормы избирательного права в Конституции РСФСР 1925 г., указывал, что она не содержала в себе подробных и точных юридических норм, посвященных избирательному праву. «Ст. 68 перечисляет категории лиц, пользующихся избирательным правом. Интересно, что в пункте «а» указывается, что избирательным правом обладают все добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда. Ст. 68 не дает прежнего примерного перечня, находившегося в прежней ст. 64, (как то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли). Это отсутствие перечня вполне соответствует расширению круга лиц, привлекаемых в настоящее время к участию в выборах»<sup>11</sup>.

Статья 69 Конституции, в которой перечислялись лица, лишённые избирательных прав, не подверглась значительным изменениям по сравнению с прежней редакцией ст. 65. Было лишь уточнено содержание в п. «г» и «д» указанной статьи. В прежней редакции в п. «г» говорилось о монахах и духовных служителях церкви и религиозных культов. Согласно новой редакции избирательных прав лишались монахи и духовные служители религиозных культов всех исповеданий и толков, для которых это занятие являлось профессией. А. Турубинер подчеркивал, что нет полной ясности с кругом лиц, лишаемых избирательных прав. При этом он, подробно анализируя Инструкцию ВЦИК от 13 января 1925 г. в части, посвященной лишению избирательных прав и восстановлению в избирательных правах, указывал, что в этом акте нашел

---

<sup>10</sup> См.: ЦГАОР. Ф. 6981. Д. 3. Л. 29.

<sup>11</sup> Турубинер А. Указ. соч. С. 10.

разрешение целый ряд спорных вопросов<sup>12</sup>. Таким образом, вопросы о лишении избирательных прав конкретных лиц регулировались подробно инструкциями и циркулярами Всероссийского ЦИК, ЦИК СССР.

А. Турубинер обращал также внимание на то, что «в связи с лишением избирательных прав лиц, которых можно в целом охарактеризовать как живущих на нетрудовые доходы, возникает ряд вопросов о правах некоторых категорий. Политика оживления советов и вовлечения широких масс в советское строительство требует, конечно, расширения категорий, пользующихся избирательными правами в сторону льгот для крестьян и кустарей. Поэтому ст. 18 Инструкции ЦИК СССР от 16 января 1925 г. перечисляет, в сущности, те категории, которые, несмотря на формальное соответствие пунктам «а», «б», «в» ст. 69 Конституции СССР 1924 г., избирательных прав не лишаются. Сюда, прежде всего, относятся крестьяне, пользующиеся наемным трудом. Как указывает пункт «а» ст. 18, не лишаются избирательных прав: «лица, занимающиеся сельским хозяйством и пользующиеся наемным трудом, в том случае, если применение наемного труда происходит в соответствии с правилами об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах»<sup>13</sup>. Такие правила, указывал автор, как известно, были утверждены СНК Союза ССР 18 апреля 1925 г. Они распространялись на крестьянские хозяйства, в которых наемный труд являлся подсобным, т.е. в которых сами хозяева принимали участие в общем труде наряду с батраками. Тем самым, следовательно, и избирательными правами могли пользоваться лишь те крестьяне, которые применяли наемный труд в своем хозяйстве и сами также работали<sup>14</sup>.

Следующей категорией, предусмотренной этой Инструкцией, являлись владельцы и арендаторы мельниц, просорушек, маслобоек, кузниц и т.п. предприятий и вообще все кустари и ремесленники, имеющие не более одного постоянного взрослого рабочего или двух учеников, если они лично участвуют в работах. «Здесь, таким образом, – писал А. Турубинер, – предоставляется также некоторая политическая льгота элементам, хотя и применяющим в небольших

---

<sup>12</sup> См.: *Турубинер А.* Указ. соч. С. 12.

<sup>13</sup> Там же. С. 13.

<sup>14</sup> См.: там же.

размерах наемный труд, но по существу являющимся трудовыми. В некоторых отраслях нельзя обойтись без помощника (например, в кузнечном деле). В других же ученики или один подмастерье – обычное явление. С другой стороны, существующая практика показывает, что крестьяне или кустари, имеющие подсобные предприятия, вроде крупорушки или маслобойки, местными комиссиями очень часто причисляются к буржуазии и лишаются избирательных прав. На недопустимость этого было сделано специальное указание в п. 5 Циркуляра ЦИК СССР от 8 апреля 1925 г. "О толковании статей Конституций союзных республик, устанавливающих категории лиц, лишенных избирательного права"<sup>15</sup>.

Анализируя указанные документы, автор делал вывод, что не лишаются избирательных прав лица, получающие проценты с вкладов и облигаций государственных, коммунальных и кооперативных займов, если они не попадают под действие других оснований, предусмотренных ст. 69 Конституции, т.е. главным образом, если основным источником их существования является трудовой доход. «Было бы, однако, несправедливо лишать избирательных прав тех, на кого пал выигрыш какой-либо суммы»<sup>16</sup>.

Проблематика выборов в работах советских государствоведов 1930-х гг. рассматривалась через призму более четкого классового подхода, определявшегося руководством компартии, целями «окончательного свержения капитализма», «упрочения советского строя», «создания фундамента для будущего коммунистического общества». Об этом писал Г. Шостак, указывая, что советское избирательное право является «самым демократическим правом для трудящихся и не распространяется на бывших и настоящих эксплуататоров», «на классовых врагов трудящихся»<sup>17</sup>. Отмечалось также, что к комплексу основных вопросов советского избирательного права относятся проблемы о неравном представительстве и об отъезде депутатов, о не прямых выборах, об открытом голосовании и о советском избирательном праве как всеобщем избирательном праве

---

<sup>15</sup> Турубинер А. Указ. соч. С. 13.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Шостак Г. Советское избирательное право как всеобщее избирательное право трудящихся // Советское государство. 1936. № 2. С. 15, 16.

трудящихся. Последняя проблема, по мнению Г. Шостака, являлась наиболее сложной<sup>18</sup>.

Анализируя развитие основных положений советского избирательного законодательства до принятия Конституции 1936 г., Г. Шостак подчеркивал, что основные нормы избирательного права в первый год советской власти разрабатывались на местах и соответствовали директивам высших органов государственной власти. «Советы, – указывал он, – возникли без всякой конституции и больше года (с весны 1917 г. до лета 1918 г.) жили без всякой конституции»<sup>19</sup>. В течение этого времени выборы советов проводились в порядке и по нормам, разрабатываемым на местах. При этом руководствовались самыми общими директивами центральных органов советского государства. Первой из таких директив, как указывал Г. Шостак, надо признать Обращение II Всероссийского Съезда Советов от 7 ноября 1917 г., поскольку в нем указывалось, что «вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». Этот документ следовало понимать и в том смысле, что к участию в выборах допускались лишь трудящиеся.

Более определенные указания по вопросу о выборах, о составе избирателей и лишении избирательных прав содержались в циркуляре НКВД РСФСР от декабря 1917 г.<sup>20</sup> «При организации советов крестьянских депутатов, – цитировал Г. Шостак, – необходимо иметь в виду, чтобы они объединили собою действительно демократические, пролетарские и полупролетарские элементы деревни, чтобы в них не было места кулакам, торговцам и прочим сторонникам насадителей кабальных отношений». Более конкретные указания, касающиеся пассивного избирательного права, приводились, по мнению Г. Шостака, в «Конспекте о советской власти», по которому народный комиссар внутренних дел Лалис читал лекции делегатам III Всероссийского Съезда Советов в январе 1918 г. В этом «Конспекте» говорилось, что, прежде всего, «право участия в советах имеют только трудовые элементы, т.е. все живущие своим собственным трудом. Интеллигенция, т.е. учителя, врачи, агрономы, техники и др. допускаются в совет при условии признания советской власти. Вся буржуазия, купцы, сельские кулаки, помещики и

---

<sup>18</sup> См.: Шостак Г. Указ. соч. С. 15.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> СУ. 1917. № 12. Ст. 179.

другие и вся прежняя свора царских чиновников и жандармов в совет не допускаются»<sup>21</sup>.

Наконец, в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа 1918 г., утвержденной III Всероссийским съездом Советов 25 января 1918 г., провозглашалось, что «в момент решительной борьбы народа с его эксплуататорами эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам».

Г. Шостак подчеркивал, что в приведенных документах остались нерешенными многие вопросы, в частности, «о разделении или неразделении активного и пассивного избирательного права (буквальный смысл всех четырех документов относится скорее к пассивному, чем к активному избирательному праву)»; об избирательном возрасте; о том, какие категории граждан подходят под рубрику «трудящихся»; об ограничении избирательного права и о круге лишенцев (определение этого круга в циркуляре НКВД, «Конспекте» т. Лациса и в «Декларации» носило, по мнению автора, грубо ориентировочный характер)»<sup>22</sup>. Кроме того, ни один из приведенных документов прямо не устанавливал избирательного равноправия женщин.

По мнению Г. Шостака, Конституция РСФСР 1918 г. впервые в истории классового общества формулировала основные принципы нового избирательного права, которое без преувеличения могло быть названо всеобщим. Во-первых, устранялась разница между активным и пассивным избирательным правом. Во-вторых, к участию в выборах привлекались женщины наравне с мужчинами. В-третьих, в выборах могли участвовать все военнослужащие на одинаковых основаниях с гражданским населением. В-четвертых, отменялись «какие бы то ни было» избирательные цензы (по национальности, вероисповеданию, оседлости и т.д.). В-пятых, к участию в выборах допускались трудящиеся-иностранцы. В-шестых, устанавливался максимально низкий избирательный возраст (18 лет), а местным советам предоставлялось право допускать к выборам и более молодые возрастные группы<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Цит. по: Михайлов Г.С. Местное советское управление. [Б.м.], 1927. С. 157.

<sup>22</sup> Шостак Г. Указ. соч. С. 16.

<sup>23</sup> См.: там же.



Вместе с тем Г. Шостак отмечал, что на протяжении 1919–1923 гг. в законодательстве союзных республик оставался нерешенным ряд вопросов, касавшихся избирательного права. Состав избирательного корпуса и круг лишенцев определялись в течение этого периода неполно и нечетко. Местное нормотворчество по этим вопросам носило следы случайности и страдало рядом политических и юридических недостатков. Все эти моменты не могли не сказаться на результатах выборов в советы. Наконец, надо учитывать ряд правовых вопросов. Это касается: законодательных постановлений о сроках выборов, о минимуме явки на избирательные собрания, о способах голосования, о порядке выдвижения кандидатур, об отчетности советов перед избирателями, об отзыве депутатов избирателями и т.п. Все эти постановления, не имевшие непосредственного отношения к составу избирательного корпуса и кругу лишенцев, влияли тем не менее на фактический состав избирателей и лишенцев, особенно на участие избирателей в выборах<sup>24</sup>.

В 1934 г. постановлением ВЦИК РСФСР была утверждена Инструкция о выборах в Советы и на съезды Советов РСФСР<sup>25</sup>. С учетом ее положений проводилась избирательная кампания 1934–1935 гг., последняя перед принятием Конституции СССР 1936 г. В Инструкции определялся круг избирателей и лиц, лишенных избирательных прав. В соответствии с ней не могли избирать и быть избранными в советы лица, прибегавшие или прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, жившие или живущие на нетрудовые доходы, занимавшиеся или занимающиеся торговлей, все прочие лица, по своему классовому положению к моменту выборов или по своей прошлой деятельности относившиеся на основании Конституции РСФСР к категории лишенных избирательных прав, а именно: а) земледельцы, скотоводы, кустари и ремесленники, применяющие наемный труд, который расширял их хозяйство за пределы трудового; б) лица, арендовавшие землю на кабальных условиях, признанных таковыми районной налоговой комиссией; в) лица, арендовавшие с целью торговой или промышленной эксплуатации сады, виноградники и т.п.; г) лица, систематически сдающие в наем отдельные постройки или жилье, если хозяйство при этой сдаче относилось к категории облагаемых сельхозналогом в индивиду-

---

<sup>24</sup> См.: Шостак Г. Указ. соч. С. 27, 28.

<sup>25</sup> СУ. 1934. № 50. Ст. 394.

альном порядке; д) торговцы, спекулянты, барышники, торговые посредники, перекупщики и ростовщики; е) владельцы и арендаторы предприятий промышленного типа; ж) бывшие офицеры, чиновники белых армий, руководители контрреволюционных банд; з) все служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов, охранных отделений и тюремного ведомства, карательных органов при царском режиме, а также лица, руководившие ими; и) бывшие и настоящие служители религиозных культов; к) кулаки, выселенные за противосоветские выступления из пределов сел и поселков, прочие административно высланные, а также лица, лишенные избирательного права по приговорам судов.

Могли лишаться избирательных прав некоторые члены семей лишенцев, если не имели собственного трудового дохода. Кроме того, не обладали избирательными правами лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными. Инструкция предусматривала порядок ведения учета и составления списков лиц, лишенных избирательных прав, советами под руководством президиумов исполкомов по формам, утвержденным центральной избирательной комиссией. Следует отметить, что избирать и быть избранными могли иностранцы, проживающие на территории РСФСР для трудовых занятий и принадлежащие к рабочему классу, а также к крестьянству, не пользующемуся наемным трудом. Избирательные права могли быть предоставлены избирательными комиссиями проживающим иностранным гражданам из категории служащих и инженерно-технического состава, если в их отношении имелись достаточные доказательства полной лояльности к советской власти.

В периодических изданиях подробно анализировались результаты выборов, состав депутатов и делегатов. При этом выделялись такие явления, как обновление состава, привлечение женщин к выборам, повышение активности последних как в местных советах, так и среди членов Всероссийского и Союзного ЦИК. Так, С. Чугунов и Г. Шостак отмечали, что нормы представительства при выборах на съезды советов в течение десятилетия существенно не менялись. Следовательно, систематическое увеличение числа делегатов на съездах по всем звеньям советской системы объяснялось, по мнению этих авторов: 1) общим ростом населения в стране; 2) резким повышением удельного веса городского населения, которое «представляется на съездах советов в среднем в два раза сильнее

(относительно), чем сельское население». При этом в избирательной отчетности не учитывалось, сколько раз и когда данный депутат совета избирался в совет, на съезд советов или в исполком, а указывались лишь депутаты, избранные в первый раз<sup>26</sup>.

Отмечалась также определенная тенденция увеличения в составе всех советских органов (кроме всероссийских) работников, переизбираемых повторно, и сокращение избранных впервые. По Всероссийским съездам и ВЦИК имело место обратное явление – увеличение процента избранных впервые (в последнюю кампанию 1934–1935 гг. 70,0% Всероссийского Съезда Советов составляли делегаты, избранные впервые). Такого высокого процента обновления состава, по мнению указанных авторов, в рассматриваемый период не встречается ни в каких других органах<sup>27</sup>.

Наиболее высокий процент избранных впервые (если не считать кандидатов) составляли делегаты съездов советов. Отмечалось, что это явление было вполне естественным, так как делегаты съездов имеют полномочия лишь на время съездов, а депутаты советов и члены исполкомов – на время до следующих перевыборов, что дает возможность тщательно изучить их и отобрать лучших в новые составы. В целом в период 1924–1934 гг. около половины всего состава советов и исполкомов переизбирались повторно<sup>28</sup>.

В литературе рассматривались также вопросы, касающиеся избирательного права отдельных категорий граждан. Так, М. Соломонов отмечал, что в 1924 г. в выборах сельсоветов участвовало лишь 19,9% женщин, имеющих избирательное право, в 1925 г. – 28,7%, в 1929 г. – до 46,9%<sup>29</sup>. Автор подчеркивал необходимость решения проблем, связанных с повышением участия женщин в избирательных кампаниях. Указывалось на значительное отставание крестьянок в выборах. В 1929 г. крестьянок – членов сельсовета было 19%, а среди председателей сельсоветов – 7,1%. «В советских условиях, – указывал М. Соломонов, – женская кандидатура – это

---

<sup>26</sup> См.: *Чугунов С., Шостак Г.* Советы восемнадцатого года пролетарской диктатуры (анализ состава советов за 10 лет – 1924–1934 гг.) // Советское государство. 1935. № 5. С. 43, 46.

<sup>27</sup> См.: там же. С. 43, 46.

<sup>28</sup> См.: там же. С. 46.

<sup>29</sup> См.: *Соломонов М.* Женщины в предвыборной кампании // Советская страна. 1930. № 12(53). С. 56.

раньше всего политическая, классовая кандидатура»<sup>30</sup>. В то же время в избирательной кампании 1934–1935 гг. женщины впервые составили абсолютное большинство не только в общей массе сельских избирателей, но и в общем числе избирателей, явившихся на выборы. При этом наибольший процент женщин был среди кандидатов. Однако в исполкомах, президиумах процент женщин был значительно меньше, чем в массовых органах. В отдельных звеньях (президиумы горсоветов, XVI Всероссийский Съезд Советов и ВЦИК) отмечалось падение удельного веса женщин по сравнению с достигнутым уровнем<sup>31</sup>.

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Положения о выборах в Верховный Совет Союза ССР 1937 г. появились работы, восхвалявшие достижения сталинской Конституции и новых норм о выборах и избирательных правах граждан<sup>32</sup>. В то же время изучались отдельные аспекты выборов<sup>33</sup>.

Выборы в Верховный Совет СССР 1937 г. представляют интерес в первую очередь как первая избирательная кампания, проводившаяся на основе Конституции СССР 1936 г. Начался новый этап в развитии советского избирательного права. Положение о выборах в Верховный Совет Союза ССР 1937 г. формально содержало предпосылки демократического избирательного процесса, касающиеся прав всеобщего избирательного права, выдвижения кандидатов, голосования, формирования и деятельности избирательных комиссий.

В литературе конца 1930-х гг. вышеназванное Положение характеризовалось как избирательный закон, который противопоставлялся избирательному закону и конституции буржуазных государств, где они находятся в «кричащем, вопиющем противоречии», где «сплошь и рядом избирательные законы протаскивают всевоз-

---

<sup>30</sup> Соломонов М. Указ. соч.

<sup>31</sup> См.: Чугунов С., Шостак Г. Указ. соч. С. 47.

<sup>32</sup> См., например: Вольский Р. Сталинская Конституция и «Положение о выборах в Верховный Совет СССР» // Советское государство. 1937. № 3–4. С. 52–65.

<sup>33</sup> См., например: Чугунов С. Избирательный округ // Советское государство. 1937. № 6. С. 43–53; Емельянов К. Красная Армия и выборы в Верховный Совет СССР // Там же. С. 54–59; Карп А. Массы в избирательной кампании // Там же. С. 88–96.

можные ограничения конституций, уточнения и дополнения», являющиеся «фальсификаторами» конституций<sup>34</sup>.

Р. Вольский, отзываясь о Конституции СССР 1936 г. и Положении о выборах 1937 г., указывал: «...Характеризуя отличительные особенности нашей Конституции от буржуазных конституций, товарищ Сталин сказал: «С точки зрения демократизма буржуазные конституции можно разбить на две группы: одна группа конституций прямо отрицает или сводит фактически на нет равенство прав граждан и демократические свободы. Другая группа конституций охотно приемлет и даже афиширует демократические начала, но делает при этом такие оговорки и ограничения, что демократические права и свободы оказываются совершенно изуродованными. Они говорят о равных избирательных правах для всех граждан, но тут же ограничивают их оседлостью и образовательным и даже имущественным цензом. Они говорят о равных правах граждан, но тут же оговариваются, что это не касается женщин, или касается их частично и т.д. и т.п.»<sup>35</sup>.

Указанный автор подчеркивал базовое значение статей Конституции, составлявших основы нового избирательного права. «Советский принцип всеобщности избирательного права нашел свое классическое выражение в ст. 135, 137 и 138 Сталинской Конституции, не имеющих себе равных ни в одной конституции, ни в одном избирательном законе в мире»<sup>36</sup>. Статья 135 закрепляла принцип всеобщности выборов депутатов: все граждане СССР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, имеют право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав. Статья 137 устанавливала, что женщины пользуются правом избирать и быть избранными наравне с мужчинами. Согласно ст. 138 граждане, состоящие в рядах Красной армии, пользуются правом избирать и быть избранными наравне со всеми гражданами.

---

<sup>34</sup> См.: Новый избирательный закон СССР. М., 1937. С. 5.

<sup>35</sup> Вольский Р. Указ соч. С. 56.

<sup>36</sup> Там же.

В работах этого периода подчеркивалось, что всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании – это предел разрывания избирательного права<sup>37</sup>.

«Выставление» кандидатов характеризовалось как важный момент избирательной кампании. На основании ст. 34 Конституции Совет Союза должен был избираться гражданами СССР по избирательным округам по норме один депутат на 300 тыс. населения. В соответствии со ст. 35 Совет Национальностей должен был избираться гражданами СССР по союзным и автономным республикам, автономным областям и национальным округам по норме 25 депутатов от каждой союзной республики, 11 депутатов от каждой автономной республики, пять депутатов от каждой автономной области и один депутат от каждого национального округа.

Следует отметить, что вопрос об избирательных округах достаточно подробно исследовался в тот период. Подчеркивалось, что принципы разделения государства на части для проведения выборов различны и изменчивы. В них, как и во всей организации государственной власти, отражается соотношение классовых сил в государстве.

С. Чугунов рассматривал вопрос об избирательных округах на основе сравнения с капиталистическими странами. Он обращал внимание на различия при пропорциональной и мажоритарной избирательных системах и считал, что «система пропорционального представительства в капиталистических странах, при наличии ряда партий, выражающих интересы различных классов этих стран, является для них более демократической, чем система мажоритарного представительства. Она в известной степени облегчает проведение в буржуазные парламенты представителей трудящихся и эксплуатируемых масс. Но в условиях буржуазной демократии она не в состоянии обеспечить за трудящимися и эксплуатируемыми массами, т.е. большинством народа, соответствующего представительства в парламенте. ... У нас, в СССР, для пропорциональной системы представительства нет никакой базы, которой являются классы и отражающие их интересы политические партии»<sup>38</sup>. Подчеркивалось, что вместо сложных многостепенных выборов высших органов советской власти сталинская Конституция устанавливает вы-

---

<sup>37</sup> См.: Берман Я. Советская Конституция и избирательная система // Советское государство. 1936. № 5. С. 16.

<sup>38</sup> Чугунов С. Указ. соч. С. 43, 48.

боры в Верховный Совет по избирательным округам, которые создаются из расчета выборов в каждом округе только одного депутата. «Именно такая система избирательных округов является в наших условиях наиболее демократичной, наиболее приближающей депутата к избирателю, наиболее обеспечивающей возможность отзыва плохо работающих депутатов»<sup>39</sup>. Основной декларативный вывод, следующий из характеристики Положения о выборах в работах советских государствоведов, состоял в том, что выборы в социалистическом государстве являются делом всего народа<sup>40</sup>.

Избирательное право нередко рассматривалось в сравнительно-правовом аспекте. Беспощадная критика буржуазных избирательных систем заполняла страницы многих исследований, поскольку эти вопросы анализировались с позиций советского строя и принципиально «непримиримого» отношения к строю буржуазному<sup>41</sup>. В то же время следует отметить, что многие работы содержали познавательную информацию о выборах в других странах и избирательных системах<sup>42</sup>.

Актуальным являлся вопрос об активности советских избирателей на выборах, которая сопоставлялась с явкой избирателей в капиталистических странах. Так, в 1936 г. на страницах журнала «Советское государство» отмечались особенности польского избирательного закона 1935 г., который по сравнению с выборами 1930 г., по мнению советских авторов, «свел к нулю» возможность для масс определять состав «представительных учреждений». Отмечался широкий бойкот выборов со стороны политических партий Польши, включая компартию. По официальным данным, которые также считались «сфальсифицированными», общее число голосовавших составляло лишь 46,51% от принимавших участие в выборах. Кроме того, отмечалось, что одной из массовых форм срыва выборов была подача недействительных бюллетеней. Указывалось, что в

---

<sup>39</sup> См.: *Чугунов С.* Указ. соч. С. 49.

<sup>40</sup> См.: *Вольский Р.* Указ. соч. С. 63.

<sup>41</sup> См.: *Вольский Р.* Избирательное право и механизм выборов в капиталистических странах // Советское государство. 1935. № 1–2. С. 141–151.

<sup>42</sup> См.: *Трайнин И.* О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах // Советское государство. 1937. № 1–2. С. 99–102; *Вольский Р.* Избирательное право и механизм выборов в капиталистических странах.

Верхней Силезии число недействительных бюллетеней составляло не менее 30%<sup>43</sup>. На основе указанных сопоставлений подчеркивались всеобщность и высокая активность участия советских граждан в выборах.

Вопросы активности избирателей постоянно находились в поле зрения советских государствоведов. Так, А. Турубинер в 1926 г. указывал, что постановлениями Президиума ЦИК СССР от 29 декабря 1924 г. и от 16 января 1925 г. были назначены перевыборы советов во всех тех местностях, где был отмечен слишком низкий процент избирателей (менее 35%) или где имели место жалобы на незаконные действия органов и учреждений, например, избирательных комиссий, руководящих выборами<sup>44</sup>. Г. Шостак позже отмечал, что юридический и фактический контингент избирателей никогда и нигде не совпадали<sup>45</sup>. Он связывал это с неправильностями в составлении списков избирателей, когда в них включались «невьявленные лишенцы», которые являлись на избирательные собрания, голосовали. Фактические и юридические данные о выборах особенно не совпадали в период Гражданской войны и в первые годы нэпа. В этих условиях большинство избирателей, законно пользующихся избирательным правом, фактически не принимали участия в выборах. Нередко на выборы являлись лица, которым избирательное право было предоставлено незаконно. О разрыве между юридическим и фактическим контингентом избирателей свидетельствуют следующие данные статистики. В 1924 г. в городах число избирателей, достигших 18-летнего возраста и не считавшихся лишенцами, составляло 5 151 897 человек. Явилось на выборы 1 576 890 избирателей, т.е. 30,5%. Избирательный абсентеизм особенно резко проявлялся в деревне: здесь в 1924 г. не участвовало в выборах больше половины мужчин и почти  $\frac{9}{10}$  женщин. «Партия своевременно обратила внимание на эти тревожные явления, – отмечал Г. Шостак, – ...указывала, что улучшение работы советов надо начать с улучшения производства выборов»<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> См.: К польским выборам. Заметки и сообщения // Советское государство. 1935. № 5. С. 105, 107.

<sup>44</sup> См.: Турубинер А. Указ. соч. С. 1.

<sup>45</sup> См.: Шостак Г. Указ. соч. С. 28.

<sup>46</sup> Там же. С. 28, 29.



Состояние явки резко изменилось после принятия Положения о выборах в Верховный Совет СССР 1937 г. и проведения первых выборов в Верховный Совет СССР. Количество избирателей по выборам в Верховный Совет Союза ССР 12 декабря 1937 г. составило 94 138 159 человек. Приняли участие в голосовании 91 113 153 человека, т.е. 96,8% всех голосовавших. При этом за кандидатов блока коммунистов и беспартийных проголосовало 89 844 271 человек. Отмечалось огромное значение вопроса, какие бюллетени считались недействительными, с чем связывалось признание выборов незаконными или несостоявшимися. Согласно ст. 80 Положения о выборах в Верховный Совет РСФСР недействительными признавались бюллетени: а) неустановленного образца и цвета; б) поданные без конверта или в конверте неустановленного образца; в) с количеством кандидатов, превышающих число избираемых депутатов». По выборам в Верховный Совет СССР 636 808 бюллетеней было признано недействительными; бюллетеней, в которых были зачеркнуты кандидаты, насчитывалось 632 тыс. На 89 900 с лишним голосов, поданных за блок коммунистов и беспартийных, оказалось 1300 тыс. недействительных бюллетеней и бюллетеней, в которых фамилии были зачеркнуты. Подчеркивалось, что это число составляет «ничтожный процент и решающего значения не имеет»<sup>47</sup>.

*М.Э. Дзарасов\**

## **ВОПРОСЫ СОБСТВЕННОСТИ В КОНСТИТУЦИЯХ СССР 1936 г. и 1977 г.**

Одной из характерных черт советских конституций было регулирование в них вопросов экономической системы в целом и собственности в частности. В соответствии со ст. 4 Основного Закона СССР 1936 г. экономической основой СССР являлась социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства, утвердившиеся в результате

---

<sup>47</sup> *Вышинский А.Я.* Избирательный закон РСФСР. М., 1938. С. 14.

\* Старший научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права РАН, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук.