

ИЗМЕНЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ СССР И ПЕРЕХОД К НОВОМУ ПОРЯДКУ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В 1985-1991 ГГ.

Л.В. Буянова, канд. ист. наук, доцент

Е.Н. Маслова, канд. юрид. наук, доцент

В.С. Токмаков, канд. ист. наук, доцент

Амурская государственная медицинская академия

(Россия, г. Благовещенск)

DOI:10.24412/2500-1000-2024-4-4-45-51

***Аннотация.** Статья посвящена актуальным вопросам института совершенствования российского избирательного права в годы перестройки. Рассматриваются нюансы формирования новой законодательной базы страны для выборов народных депутатов СССР и РСФСР, условия отбора кандидатов в депутаты, участие общественности в этом процессе, что вызвало небывалый подъем общественной активности в стране. Анализируются правовые основы проведения избирательных кампаний в 1989 и 1990 годах, включающих элементы альтернативности, состязательности и политической конкуренции. Утвердились в законодательстве и получили развитие такие прежде совершенно невозможные явления, как свобода слова, агитация за и против кандидатов в депутаты, контроль за ходом выборов со стороны общественности. В заключении авторы приходят к выводу, что выборы народных депутатов СССР и РСФСР 1989 и 1990 годов отразили значительные изменения, произошедшие в политической системе страны в годы перестройки.*

***Ключевые слова:** перестройка, избирательная система, депутатский корпус, избирательный процесс, альтернативные выборы, окружные и участковые избирательные комиссии.*

В советский период процесс формирования депутатского корпуса тщательно контролировался партийно-государственной номенклатурой: кандидаты в депутаты на новую легислатуру заранее подбирались и утверждались в партийных комитетах. Соответственно, выборы в связи с таким подходом к формированию депутатского корпуса оставались безальтернативными и фактически принудительными. Результаты выборов, как и показатель явки на них граждан, были заранее известны и совершенно не зависели от электорального поведения избирателей.

В СССР полноценные избирательные кампании, по сути, подменялись набором организационно-публичных мероприятий, внешне напоминающих настоящие выборы: на собраниях трудовых коллективов выдвигались кандидаты в депутаты, публиковались их биографические данные, устраивались встречи с избирателями, назначались агитаторы, в газетах, по радио и на телевидении избирателей призывали голосовать за представителей «единого блока

коммунистов и беспартийных». Со временем советский выборный ритуал устоялся, его «технология» и «культура» проведения были доведены до совершенства. В избирательном процессе в принципе не могли появиться какие-либо конкурентные отношения, и естественно, не возникало никаких политических трений, столкновений взглядов и мнений по ключевым проблемам развития страны. Средства массовой информации практически не вовлекались в избирательные кампании, за исключением того минимума официальной информации о предстоящих выборах, содержание и объем которой определялся партийными органами. Население, согласно отмеченной социологами (Ю.А. Левада) [1, с. 15] одной из ведущих дихотомий советского общества «официальное» – «неофициальное», в общей массе принимало и признавало такой порядок проведения выборов, как и их результаты.

В апреле 1985 г. в СССР началась перестройка. Новые политические процессы привели к изменению выборных процедур

и законодательства о выборах. М.С. Горбачев, выступая с докладом на внеочередной 12-й сессии Верховного Совета СССР 29 ноября 1988 г., объяснил суть поворота к демократизации общественной жизни тем, что потерпели неудачу предшествующие попытки поправить положение дел в экономике, не меняя ничего в политике [2, с. 5]. В резолюции январского (1987 г.) пленума ЦК КПСС было записано: «Одним из ключевых направлений демократизации общественной жизни, кадровой политики является совершенствование советской избирательной системы. Важно изобразить практику выдвижения и обсуждения кандидатов в депутаты Советов от элементов формализма, предоставить избирателю возможность выражать свое отношение к большему числу кандидатур, эффективно участвовать в избирательном процессе на всех его стадиях» [3, с. 79].

Региональные власти вели себя в отношении выборов нововведений пассивно или устраивали обструкцию; население проявляло безразличие. На местных выборах 21 июня 1987 г. альтернативные кандидатуры были представлены по стране только в 0,4% избирательных округов [4, с. 511]. Так, в Амурской области в порядке эксперимента были проведены выборы в 168 многомандатных избирательных округах. В один районный, два поселковых и 15 сельских Советов на альтернативной основе было избрано 572 депутата (5,08%) из 11255 депутатов, выдвинутых по области. В многомандатных округах меньше половины голосов избирателей получили всего 16 кандидатов в депутаты (2,80%) [5].

В соответствии с принятым на XIX Всесоюзной конференции КПСС (28 июня – 1 июля 1988 г.) решением 1 декабря 1988 г. на внеочередной 12-й сессии Верховного Совета СССР внесены изменения и дополнения в Конституцию СССР [6] и принят закон «О выборах народных депутатов СССР» [7]. Выборы были назначены на 26 марта 1989 г. [8]. Для их организации была образована Центральная избирательная комиссия [9].

Суть политической реформы, начатой М.С. Горбачевым, можно свести к двум словам – «альтернативные выборы». Но,

как заметил исследователь российской истории 80-х – 90-х гг. XX в. В.В. Согрин, и по политологическим, и по литературным канонам эта формула звучала как нонсенс, являясь откровенной тавтологией, ибо любой выбор заключает в себе альтернативу [10, с. 7]. Тогда в СССР никто не обратил на это внимание: в советской политической практике безраздельно господствовали безальтернативные выборы, которые могли быть в лучшем случае поименованы голосованием или избранием. Однако термин «альтернативные выборы» как нельзя лучше характеризует суть политического момента, переживаемого страной в 1987-1991 гг., и в соответствии с принципом историзма мы используем его в настоящей статье.

Новый закон «О выборах народных депутатов СССР» содержал общие положения о выборах (ст. 1-13), определял порядок назначения выборов и образования избирательных округов (ст. 14-20). Другие статьи закона касались деятельности избирательных комиссий – система избиркомов, порядок образования, полномочия, организация работы (ст. 21-31), списков избирателей (ст. 32-36), гарантий деятельности кандидатов в народные депутаты СССР (ст. 44-50). В заключительных разделах закона были прописаны порядок голосования и подведения результатов, публикации итогов выборов (ст. 51-62). Статья 47 регламентировала ведение предвыборной агитации. Гражданам СССР, трудовым коллективам и общественным организациям предоставлялась возможность свободного и всестороннего обсуждения политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации за или против кандидатов на собраниях, в печати, по телевидению, радио. Ограничений в проведении предвыборной агитации закон не содержал, за исключением запрещения агитации в день выборов. Кандидатам в народные депутаты разрешалось беспрепятственно проводить встречи со своими избирателями. Законодатель в принципе не допускал нечестной игры на выборах, административного вмешательства в избирательный процесс, применения грязных политических технологий и т.п.

Показательно, что в докладе на внеочередной 12-й сессии Верховного Совета СССР 29 ноября 1988 г. М.С. Горбачев в минимальной степени коснулся организационно-технических новшеств в проведении предстоящей избирательной кампании [2, с. 27-33] несмотря на то, что впервые за годы советской власти (не считая выборов в Учредительное собрание в ноябре – декабре 1917 г.) в стране намечались конкурентные выборы. Принципиальное значение имело включение в закон «О выборах народных депутатов СССР» ряда статей, конкретизирующих процессуально-политический механизм: кто имеет возможность выдвигать кандидатов; какие при этом необходимо соблюдать условия; каковы правила регистрации кандидата в депутаты; как выявляется победитель на выборах.

Большой общественный резонанс вызвало только положение о праве выдвижения кандидатов в народные депутаты СССР от общественных организаций. Особенно острые споры велись вокруг «партийной сотни» или, как ее еще называли в то время, «золотой сотни». КПСС как «общественная организация» получила безусловную квоту на делегирование в состав Съезда народных депутатов 100 своих представителей, что рассматривалось как попытка партийного руководства уклониться от равной и честной борьбы в избирательных округах. Важное политическое значение имела процедура образования территориальных избирательных округов, но она осталась почти незамеченной. Позднее выяснилось, что этот момент в немалой степени определил результаты выборов 26 марта 1989 г. [11, с. 20].

После принятия нормативно-правовых актов, регулирующих проведение выборов, началась их подготовка в центре и на местах. Отличительным элементом этой работы была сохраняющаяся почти в прежнем объеме политическая монополия КПСС, что придавало власти уверенность в предсказуемости результатов голосования.

10 января 1989 г. состоялся пленум ЦК КПСС, на котором фактически была принята предвыборная программа партии. Судя по Обращению Центрального Комитета

КПСС «К партии, Советскому народу», руководство СССР ставило себе в заслугу позитивные перемены в стране, принесшие в общество гражданскую активность, инициативу и смелый поиск. В нем, в частности, подчеркивалось, что выдвинутые партией идеи выразили чаяния и надежды народа, получили его энергичную поддержку. КПСС обещала приложить все силы для решения первоочередных социально-экономических проблем – обеспечения страны продовольствием и высококачественными промышленными товарами, предоставления каждой семье к 2000 г. отдельной квартиры или дома, повышения пенсий и прочих выплат и обратилась ко всем гражданам с призывом к единению на ее платформе [12, с. 16-29]. Обращение было выдержано в духе партийного казенно-оптимистичного агитпропа. Намеченные в нем цели явно не соответствовали экономическим и финансовым возможностям страны, а провозглашенные лозунги вызвали у людей скептицизм и недоверие.

Главной задачей предстоящих выборов для партийных органов стало избрание народными депутатами СССР представителей номенклатуры, совмещение альтернативности выборов с корпоративной солидарностью правящей элиты. Эту проблему предполагалось снять традиционным методом закрытых от граждан согласований внутри узкого круга лиц в неформальной обстановке.

Закон «О выборах народных депутатов СССР» определял, что выдвижение кандидатов в депутаты, баллотирующихся по территориальным и национально-территориальным округам, производится на собраниях (конференциях) трудовых коллективов, на которых создаются условия для выдвижения неограниченного числа кандидатур. Определение кандидатов от общественных организаций было возложено на их органы в республиках, краях, областях, округах, городах, районах. Кандидат считался выдвинутым, если за него проголосовало более половины участников собрания, либо большинство общего состава соответствующего органа общественной организации (ст. 37).

Прохождение в депутаты кандидатур, утвержденных в партийных комитетах, зависело от возможностей контроля власти над политическим поведением населения. В конце 1988 г. – начале 1989 г. партийные руководители в центре и на местах располагали необходимыми рычагами давления на руководителей трудовых коллективов (они поголовно входили в номенклатурные списки, и их карьера всецело зависела от позиции обкомов и крайкомов КПСС); на многих граждан (депутаты городских, районных и сельских Советов, члены профсоюзных, комсомольских органов, передовики производства, общественные активисты, лица награжденные орденами и медалями, ветераны войны и труда и т.п.). Кроме того, партийно-государственная номенклатура сама по себе представляла численно значительную, дисциплинированную и тесно сплоченную по вертикали и горизонтали группировку политических, хозяйственных и прочих управленческих кадров. Ее удельный вес среди населения Дальнего Востока в 1985 г., по подсчетам А.С. Ващук, достигал 16% [13, с. 142].

Кроме того, партийному аппарату предстояло решить другую, более сложную задачу – вывести из избирательного процесса так называемые «деструктивные элементы» (кем были эти элементы, и какую общественную опасность они представляли, не пояснялось), которые в условиях альтернативности могли попытаться зарегистрироваться кандидатами в народные депутаты СССР. Законодатель для исключения подобного сценария такую возможность предусмотрел [14].

Согласно статье 38 создавались окружные предвыборные собрания. По закону такие собрания составлялись из представителей, делегированных трудовыми коллективами, органами общественных организаций, собраниями избирателей по месту жительства, военнослужащих по воинским частям, выдвинувшими кандидатов в депутаты в равном количестве, установленном окружной избирательной комиссией. Целью предвыборных собраний называлось обсуждение выдвинутых по избирательному округу кандидатов в народные депутаты и принятие решения о предоставлении кан-

дидатов для регистрации в соответствующую избирательную комиссию.

Формально на собрании всем кандидатам в депутаты предоставлялась возможность выступить с изложением программы своей будущей деятельности. Любой участник собрания мог обсуждать личные и деловые качества кандидатов в депутаты и вносить по ним свои предложения. Собрание было вправе представить к регистрации любое число кандидатов в депутаты. Решение принималось большинством голосов открытым или тайным голосованием. Таким образом, создавался фильтр для отсева представителей оппозиции. Но этот механизм мог работать только в том случае, если участники окружного предвыборного собрания действовали в соответствии с волей партийных органов. Поэтому на процесс подбора представителей в окружные предвыборные собрания обращалось особое внимание.

Следующий момент, который вынуждено было учитывать партийное руководство, – это состав окружных и участковых избирательных комиссий. Требовалось заранее заняться их кадрами для исключения всяких случайностей и недоразумений при подсчете голосов.

Но этим для КПСС список трудностей в проведении выборной кампании 1989 г. не ограничивался. Ее главной отличительной чертой стал небывалый подъем общественной активности в стране. За ходом политической борьбы постоянно следили миллионы граждан, причем заинтересованно, азартно. Появилось множество активистов, которые бескорыстно брались за любую работу – разносили листовки, звонили по телефонам, агитировали за своего кандидата. В средствах массовой информации развернулись беспрецедентные по остроте и смелости политические дискуссии. Главным в избирательной кампании вопреки ожиданиям и противодействию партийных органов оказался вопрос «социалистического выбора» – по правильному или неправильному пути пошла страна после Революции 1917 года. Споры затронули весь комплекс политических, экономических, социальных и межнациональных проблем [15, с. 63]. Другой, крайне неудобной

для КПСС темой обсуждения стал существующий порядок обеспечения номенклатуры привилегиями и льготами. Как вспоминал О.М. Попцов, в это время: «Критика в адрес партии обрела характер всенародного движения, и это явилось для КПСС полной неожиданностью» [16, с. 49].

К честному и принципиальному диалогу с народом партийный аппарат был не готов. Е.Т. Гайдар писал: «Когда ... пошел поток информации о привилегиях партийной и государственной элиты, когда высветились масштабы социального неравенства, все эти кремлевские пайки, специальные секции ГУМа, спецполиклиники, спецпансионаты, государственные дачи, радикальные противники коммунистического режима использовали критику привилегий в качестве мощнейшей пропаганды, затрагивающей самые глубинные исторические корни общественного сознания людей, их представления о справедливости. ... Ельцин, ездивший в трамвае и пошедший в обычную районную поликлинику, буквально взмыл на гребне народной симпатии...» [17, с. 41].

На выборах 26 марта 1989 г. Б.Н. Ельцин с огромным перевесом в 86% голосов победил представителя от КПСС Ю. Бракова в Московском национально-территориальном округе № 1. Позднее Б.Н. Ельцин так характеризовал поведение аппарата в той избирательной кампании: «Неуклюжая, огромная, тупая партийно-бюрократическая система совершает неловкие телодвижения, пытается защититься, сохранить себя, но этим губит сама себя еще быстрее. Перед ней была поставлена локальная, казалось бы, не слишком сложная задача – сделать так, чтобы на выборах меня провалили. Задача-то ведь действительно не ахти какая... Это вам не квартиру каждой семье к 2000 году выдать или страну накормить по-человечески... Тут-то ведь надо было всего с одним человеком справиться!.. Да еще имея в руках такой «замечательный» закон о выборах – с окружными собраниями, отсеивающими неудобных, с непомерной властью окружных комиссий – детищем бюрократии, да плюс к тому держа в кармане послушный огромный пропагандистский аппарат! И

все-таки они умудрились и эту задачу провалить. Все, что предпринималось в эти месяцы против меня (подтасовка фактов, ложь, суровые решения Пленума ЦК и т.д.), давало мне еще большую поддержку людей» [18, с. 6]. На выборах народных депутатов СССР верхушка КПСС была вынуждена уйти в глухую оборону, пытаясь удержать под своим влиянием хотя бы консервативно настроенные регионы, такие как, например, Амурская область. В Приамурье партийным органам это, в общем-то, удалось, что подтвердили результаты выборов 26 марта 1989 г.

Выборы народных депутатов РСФСР в марте 1990 г. проходили по гораздо более либеральному закону, чем в 1989 г. Отменялся институт окружных предвыборных собраний, оппозиция получила доступ к средствам массовой информации, альтернативным кандидатам не чинилось явных организационно-технических препятствий. В это время серьезно пошатнулись позиции правящей партии. В 1989 г. в 26 регионах страны не прошли в народные депутаты СССР первые секретари обкомов и крайкомов КПСС; в 1990 г. из 23 первых секретарей, принявших участие в выборах народных депутатов РСФСР, добились депутатского мандата только 10 [19, с. 19]. В 1990 г. на Дальнем Востоке проиграли выборы секретари региональных партийных комитетов – В.С. Пастернак, В.А. Богданов (Хабаровский край), П.П. Зиновьев (Камчатская область), В.В. Свеколкин (Магаданская область), В.С. Бондарчук (Сахалинская область), Б.Л. Корсунский (Еврейская автономная область), Н.И. Каштыкин (Чукотский автономный округ), В.Н. Шилов (Амурская область) [20, с. 43].

Таким образом, выборы народных депутатов СССР и РСФСР рельефно отразили значительные изменения, произошедшие в политической системе страны в годы перестройки. При этом переход к новому политическому режиму, имевшим место в России на рубеже 80-х – 90-х гг. XX в., был осуществлен при поддержке большинства общества ненасильственным путем, в основном при помощи избирательных бюллетеней [10, с. 8]. Избирательные кампании 1989 г. и 1990 г. проходили по новым пра-

вилам и включали в себя элементы альтернативности, состязательности и политической конкуренции. Утвердились в законодательстве и получили развитие такие прежде совершенно невозможные явления, как свобода слова, агитация за и против кандидатов в депутаты, контроль за ходом выборов со стороны общественности.

Вместе с тем избирательное право того периода было несовершенно, ориентировано на создание односторонних преимуществ представителям номенклатуры и создавало препятствия для участия в выборах

независимых от власти кандидатов. Многие этапы избирательных кампаний носили закрытый характер (например, выдвижение кандидатов в народные депутаты СССР от общественных организаций). Тем не менее выборы народных депутатов СССР и РСФСР были первыми действительно свободными и открытыми выборами за всю историю нашей страны. По-настоящему честными их назвать трудно, однако они положили начало долгому и сложному процессу совершенствования российского избирательного права.

Библиографический список

1. Левада Ю.А. Возвращаясь к феномену «человека советского»: проблемы методологии анализа // Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения. Информационный бюллетень. – 1995. – № 6 (20). – С. 14-18.
2. Горбачев М.С. К полновластию Советов и созданию социалистического правового государства. Доклад и заключительное слово на внеочередной 12-й сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва. 29 ноября – 1 декабря 1988 г. – М.: Политиздат, 1988. – 47 с.
3. Постановление январского (1987 г.) пленума ЦК КПСС «О перестройке и кадровой политике партии» // Материалы пленума ЦК КПСС. 27-28 января 1987 г. – М.: Политиздат, 1987. – С. 74-93.
4. Верт Н. История Советского государства. 1900-1991. 2-е изд. – М.: Весь Мир, 1998. – 544 с.
5. Рассчитано и составлено по: Летопись Амурской области. Т. 3. Хроника событий с 1959-го по 1991 год. – Благовещенск: ООО «Издательская компания «РИО»», 2003. – 160 с.
6. Закон СССР от 1 декабря 1988 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727.
7. Закон СССР от 1 декабря 1988 г. «О выборах народных депутатов СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.
8. Постановление Верховного Совета СССР от 1 декабря 1988 г. «О назначении выборов народных депутатов СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 731.
9. Постановление Верховного Совета СССР от 1 декабря 1988 г. «Об образовании Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 732.
10. Согрин В.В. 1985-2005: Три превращения современной России // Отечественная история. – 2005. – № 3. – С. 3-24.
11. Динес В.А., Николаев А.Н. Выборы: десять лет спустя // Власть. – 1999. – № 10. – С. 20-24.
12. Обращение Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза «К партии, Советскому народу» // Материалы пленума ЦК КПСС. 10 января 1989 г. – М.: Политиздат, 1989. – С. 16-29.
13. Ващук А.С. Социальная политика в СССР и ее реализация на Дальнем Востоке (середина 40-80-х годов XX в.). – Владивосток: Дальнаука, 1998. – 212 с.
14. Закон СССР от 6 июля 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 441.
15. Эпоха Ельцина. Очерки политической истории / авторский колл: Ю.М. Батулин, А.Л. Ильин, В.Ф. Кадацкий, В.В. Костиков, М.А. Краснов, А.Я. Лившиц, К.В. Никифоров, Л.Г. Пихоя, Г.А. Сатаров. – М.: Вагриус, 2001. – 816 с.

16. Попцов О.М. Хроника времен «царя Бориса». – М.: Совершенно секретно, 2000. – 544 с.
17. Гайдар Е.Т. Дни поражений и побед. – М.: Вагриус, 1997. – 368 с.
18. Ельцин Б.Н. Исповедь на заданную тему. – Л.: Советский писатель, 1990. – 184 с.
19. Политический альманах России. 1997 / Под ред. М. Макфола и Н. Петрова. Т. 1. Выборы и политическое развитие. – М.: Московский центр Корнеги, 1998. – 642 с.
20. Буянов Е.В. Органы государственной власти дальневосточных субъектов Российской Федерации: история и итоги реформирования (конец 1980-х – 1990-е гг.). – Благовещенск: Амурский государственный университет, 2001. – 308 с.

CHANGES IN THE POLITICAL SYSTEM OF THE USSR AND THE TRANSITION TO A NEW PROCEDURE OF ELECTIONS TO GOVERNMENT BODIES IN 1985-1991

L.V. Buyanova, *Candidate of Historical Sciences, Associate Professor*

E.N. Maslova, *Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*

V.S. Tokmakov, *Candidate of Historical Sciences, Associate Professor*

Amur State Medical Academy

(Russia, Blagoveshchensk)

***Abstract.** The article is devoted to the relevant issues of the institution of improving Russian electoral law during the years of perestroika. The nuances of the formation of a new legislative framework of the country for the elections of people's deputies of the USSR and the RSFSR, the conditions for the selection of candidates for deputies, public participation in this process, which caused an unprecedented rise in public activity in the country, are considered. The legal basis for the election campaign in 1989 and 1990 is analyzed, including elements of alternativeness, competitiveness and political competition. Such previously completely impossible phenomena as freedom of speech, campaigning for and against candidates for deputies, and control over the course of elections by the public were established in legislation and developed. In conclusion, the authors come to the conclusion that the elections of people's deputies of the USSR and the RSFSR in 1989 and 1990 reflected significant changes that occurred in the country's political system during the years of perestroika.*

***Keywords:** perestroika, electoral system, deputy corps, electoral process, alternative elections, district and precinct election commissions.*