

ВЫБОРЫ МЕСТНЫХ ДЕПУТАТОВ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ СССР 1977 ГОДА: ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ И ОСОБЕННОСТИ

И.В. Упоров, д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор
 Российская академия естествознания
 (Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2026-2-2-161-167

***Аннотация.** В 1977 г. в советском государстве была принята новая Конституция СССР. На ее основе обновлялось законодательство по многим направлениям социально-экономической жизни советского общества. Это относилось и к избирательному законодательству. В статье рассматриваются особенности этого законодательства применительно к выборам депутатов в местные Советы народных депутатов и в контексте избирательных процедур. Соответственно анализируются нормы Конституции СССР 1977 г., Конституции РСФСР 1978 г., другие акты, статистические данные о проводимых выборах, а также научные труды по данной проблематике. Значительное внимание уделено принятому в 1979 г. специальному избирательному Закону РСФСР. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР». Отмечается, что избирательные процедуры в нормах права в целом являлись вполне демократичными, в том числе допускалась альтернативность при выдвижении кандидатов в депутаты, однако фактически на каждом избирательном округе выставлялся единственный кандидат в депутаты, который, к тому же, предварительно проходил «фильтр» в структурах КПСС. Такое положение изменилось только во время «перестройки» в самом конце 1980-х гг.*

***Ключевые слова:** выборы; местные Советы; депутаты; конституция; закон; избирательные комиссии; КПСС; агитация.*

После принятия Конституции СССР 1977 г. [1] несколько оживилась активность партийно-советских органов, трудовых коллективов, общественных организаций в проведении выборов на всех уровнях публичной власти, в том числе в местные Советы народных депутатов, поскольку вносил некоторые новеллы, включая избирательную систему. Так, четвертый раздел Конституции СССР 1977 г. – «Советы народных депутатов и порядок их избрания» закреплял уже известные принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Указывалось, в частности, что местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета народных депутатов, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов [1]. Следует заметить, что такой подход воспринят и действующей Конституцией России 1993 г. Однако, в отличие от современного положения, тогда, в Конституции СССР 1977 г., в системе Советов народных депутатов «сверху до низу», то есть, от Верховного

Совета СССР до сельского Совета, действовал принцип административной соподчиненности нижестоящих и вышестоящих Советов.

При этом Конституция СССР содержала и ряд новых моментов, определявших особенности выборов, среди которых: снижение возраста пассивного избирательного права; право граждан и общественных организаций активно участвовать в подготовке и проведении выборов, достаточно широкие агитационные права; возможность избрания гражданина, как правило, не более чем в два Совета; финансирование выборов за счет государства; включение в Конституцию статьи о наказаниях избирателей, которые было необходимо учитывать, выполнять и о результатах информировать граждан. Новшеством явилось и включение в Конституцию специальной главы о народном депутате. Теперь статус депутата был закреплен на конституционном уровне, что придавало ему особую значимость, при этом основой соответствующего конституционного блока правовых норм явился Закон СССР 1972 г. о статусе народных депутатов в СССР.

В республиканских конституциях блок избирательных норм регулировался несколько подробнее. Так, в Конституции РСФСР 1978 г. [2] они закреплялись в ст. 91-08. Указывалось, в частности, что выборы депутатов во все Советы народных депутатов производятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, все граждане РСФСР, достигшие 18 лет, имеют право избирать и быть избранными, за исключением лиц, признанных в установленном законом порядке умалишенными. Выборы депутатов являются равными: каждый избиратель имеет один голос; все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит организациям Коммунистической партии Советского Союза, профессиональных союзов, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи, кооперативным и другим общественным организациям, трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям. При этом гражданам РСФСР и общественным организациям гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио. Расходы, связанные с проведением выборов в Советы народных депутатов, производятся за счет государства. Проведение выборов в Советы обеспечивают избирательные комиссии, которые образуются из представителей от общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям. Порядок проведения выборов в Советы народных депутатов определяется законами Союза ССР, РСФСР и автономных республик [2].

Затем в союзных республиках были приняты соответствующие законы, которые в деталях регулировали все процедурные вопросы организации и проведения выборов депутатов в местные Советы. В РСФСР в 1979 г. был принят Закон РСФСР «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» [3]. Рассмотрим еще несколько основных процедурных аспектов, связанных с выборами местных депутатов местных Советов. Так, в пределах норм, установленных законами о выборах в местные Советы, число избирательных окру-

гов устанавливалось Президиумом Верховного Совета соответствующей союзной или автономной республики, а для других Советов – исполнительным комитетом вышестоящего Совета народных депутатов. При определении числа избирательных округов для каждого Совета учитывалась численность населения, проживающего на подведомственной Совету территории, размеры территории и другие местные условия. Кроме численности населения, при образовании избирательных округов учитывалось также административно-территориальное деление, так как одно из главных требований, предъявляемых к избирательному округу, заключалось в том, чтобы он был максимально удобным для организации выборов и для проведения в нем впоследствии работы депутата. В каждом круге формировалась своя избирательная комиссия (далее – также избирком).

Важное значение в организации выборов в местные Советы народных депутатов имели избирательные участки, где создавались участковые избиркомы. Они создавались для проведения голосования и подсчета голосов. В отличие от избирательных округов, которые обеспечивали равное представительство в Советах всего проживающего на их территории населения, основная цель избирательных участков – предоставить избирателям наиболее удобные возможности для участия в голосовании. При этом ввиду увеличения численности населения, его внутренней миграции, в том числе в рамках освоения сибирских территорий, количество избирательных участков соответственно возрастало. Только с 1974 по 1984 гг. число избирательных участков увеличилось на 4,5 тыс. и составило в 1984 году 175 тыс. [4, с. 29]. В списки избирателей включались все граждане, достигшие ко дню выборов или в день выборов 18 лет и проживающие постоянно или временно к моменту составления списков на территории данного Совета народных депутатов. Обязанности по составлению списков избирателей возлагались на исполкомы соответствующих местных Советов.

Согласно закону, избиркомы информируют население о своих заседаниях и принятых решениях, о проводимых ими мероприятиях. На заседаниях комиссий могли присутствовать представители общественных организаций,

трудовых коллективов, печати, радио, телевидения. В целях более успешного выполнения избиркомами возложенных на них задач государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации, должностные лица обязаны были содействовать избиркомам в осуществлении ими своих полномочий, предоставлять комиссиям необходимые для работы сведения и материалы. Соответственно закреплялось право избиркомов обращаться в государственные и общественные органы к предприятиям, учреждениям, организациям, к должностным лицам по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов. Указанные органы и должностные лица не позднее чем в трехдневный срок обязаны были рассмотреть поставленный избиркомом вопрос и дать ей ответ. Однако в практике такого рода полномочия избиркомов использовались редко [5, с. 73]. Законы о выборах предусматривали также, что председатель или заместитель председателя, или секретарь участковой избирательной комиссии в период подготовки и проведения выборов освобождается от выполнения производственных или служебных обязанностей на 30 календарных дней с сохранением среднего заработка по месту постоянной работы.

Право выдвижения кандидатов в депутаты местных Советов осуществляли организации КПСС, профсоюзов, ВЛКСМ, кооперативные и другие общественные организации в лице их общесоюзных, республиканских, краевых, областных, окружных, районных, городских, районных в городах органов, трудовых коллективов, а также собраний военнослужащих по воинским частям. Как видно, в числе субъектов выдвижения кандидатов не указываются собрания граждан по месту проживания. Игнорирование этого территориального признака еще при СССР оценивалось, и справедливо, с негативной точки зрения [6, с. 64] (исключение было сделано лишь для выборов в поселковые и сельские Советы, где выдвижение кандидатов в депутаты могли также осуществлять общие собрания граждан по производственным подразделениям совхозов, колхозов, по селам и другим сельским населенным пунктам). Все кандидаты в депутаты должны были быть зарегистрированы окружной избирательной комиссией.

Законодатель устанавливал определенные гарантии для кандидатов в депутаты, в частности, они могли участвовать и выступать на предвыборных собраниях и совещаниях, в печати, по телевидению, радио. Однако в практике такое право нередко нарушалось [7, с. 39]. Кандидат в депутаты на время избирательной кампании освобождался от выполнения своих производственных или служебных обязанностей с сохранением среднего заработка по месту постоянной работы. При этом общественным организациям и трудовым коллективам, выдвинувшим кандидатов в депутаты или выступившим в поддержку кандидатов, выдвинутых другими организациями, предоставлялось право беспрепятственно агитировать за своих кандидатов. В этих целях общественным организациям и трудовым коллективам бесплатно предоставлялись помещения для собраний и митингов, печать, радио, телевидение и другие средства массовой информации. Право участвовать в предвыборной агитации гарантировалось каждому гражданину. Ведение предвыборной агитации запрещалось только в день выборов в помещении для голосования. Однако в практике, поскольку по каждому округу выдвигался единственный кандидат, причем предварительно одобренный в партийных инстанциях КПСС (хотя закон не ограничивал число кандидатов в депутаты), агитация во многом теряла смысл, поскольку выбора как такового не было. Соответственно нельзя согласиться с мнением о том, что в рассматриваемый период нормативные акты не предусматривали альтернативности при выдвижении кандидатов в депутаты [8, с. 67].

Так, в избирательном Законе РСФСР 1979 г. (ст. 38) указывается, что «кандидаты в депутаты, выдвинутые с соблюдением требований настоящего Закона, регистрируются окружной избирательной комиссией соответствующего избирательного округа». И далее кандидаты в депутаты по одному и тому же избирательному округу неизменно указываются во множественном числе. Кроме того, ст. 48 этого закона устанавливается: «Окружная избирательная комиссия обязана зарегистрировать всех кандидатов в депутаты, выдвинутых по данному избирательному округу». Другое дело, что на этом аспекте законодатель, действительно, не акцентирует вни-

мания и фактически действительно в абсолютном большинстве случаев (в рассматриваемый период, вероятно, в 100%) выдвигался единственный кандидат. Обращение же к действительно альтернативным выборам депутатов, причем как в теории, так и в практике, произойдет лишь накануне распада СССР в конце 1980-х гг.

В день выборов перед началом голосования председатель участкового избиркома в присутствии всех членов комиссии проверял избирательные ящики и удостоверился, что они пусты и не имеют каких-либо дефектов, которые могут привести к нарушению тайны голосования. Затем пломбировал их или опечатывал печатью участковой избирательной комиссии. При этом могли присутствовать представители общественных организаций, трудовых коллективов, печати, телевидения и радио. Избирательные бюллетени выдавались избирателям на основании списка избирателей. Для их получения избиратель предъявлял члену участковой избирательной комиссии свой паспорт или иное удостоверение личности. Однако в практике такое требование закона нередко нарушалось с молчаливого согласия, и даже при некотором попустительстве участковых избирательных комиссий, и бюллетени могли выдавать родственникам пришедшим на участок гражданам. Избиркомы обязаны были не позднее, чем на пятый день после выборов опубликовать сообщение об итогах выборов в данный Совет список избранных депутатов.

Советская печать активно освещала весь избирательный процесс, однако тон публикаций обычно был праздничный – ведь сами выборы народных депутатов считались торжеством советской демократии – избирались достойные представители народа во власть, в нашем случае – в местную власть. День выборов определялся в воскресенье, накануне на улицах было много наглядной агитации типа «Все на выборы!». Участковые избирательные комиссии располагались обычно в зданиях школ и домов культуры, где в день голосования работали торговые точки, буфеты, звучала музыка, в общем создавались праздничная атмосфера.

В литературе при анализе избирательного права рассматриваемого периода отмечается, что характерной его особенностью стало

«неуклонное повышение требований избирателей к своим депутатам, к их личностным качествам, способностям. Избирательная система, действующая в нашей стране, предусматривала, что кандидату в депутаты необходимо было получить абсолютное большинство голосов, иначе они не будут выбраны» [9, с. 233]. В дальнейшем, уже после распада СССР, от этого принципа, как известно, отказались. И эту норму избирательного права о большинстве голосов избирателей (более чем половина от числа всех зарегистрированных избирателей по избирательному округу), как представляется, целесообразно ввести и в современной России, учитывая, что в настоящее время в российской системе местного самоуправления при отменном пороге явки избирателей (фактически она составляет 15-25%) достаточно относительного большинства, и в этом случае выборы превращаются в профанацию, не отражая в должной мере воли избирателей, соответственно «граждане до настоящего времени не чувствуют уверенности в развитии демократических процессов участия» [10, с. 88]. Обеспокоенность по этому поводу выражается и в других публикациях [11; 12 и др.]. Однако с позицией о «неуклонном повышении требований избирателей к своим депутатам» согласиться трудно. Дело в том, что в рассматриваемый завершающий период советского «застоя» имела место определенная стабилизация общественно-политической ситуации. Как указывалось в преамбуле Конституции СССР 1977 г., «в СССР построено развитое социалистическое общество ... Развитое социалистическое общество – закономерный этап на пути к коммунизму». Тогда, к моменту принятия этой Конституции, в СССР действительно имели место позитивные сдвиги по многим направлениям социально-экономического развития, и общество в целом поддерживало действующую тогда власть во главе с Л.И. Брежнев. Поэтому выборы на всех уровнях публичной власти, включая местные Советы, проходили спокойно, избиратели в целом принимали руководящую роль КПСС и доверяли одобренным в партийных инстанциях кандидатам в депутаты и голосовали за них абсолютным большинством. Автор этой статьи будучи в 1984 г. председателем одной из избирательных комиссии в то время, лично убеждался

при подсчетах бюллетеней в том, что кандидаты в депутаты получали больше 90% поддержки избирателей.

В этой связи, как отмечает А.А. Веняминава, после принятия Конституции СССР 1977 г., модель избирательной системы мало отличалась от прежней, установленной Конституцией 1936 г. [8, с. 69]. Это видно и по статистике. Так, 24 февраля 1985 г. в выборах в местные Советы приняли участие 99,97% избирателей. В сравнении с 1973 г. общая явка избирателей увеличилась на 0,01%. При этом по итогам выборов в местные Советы всех уровней, количество испорченных бюллетеней для голосования всего 103 штуки, что в десять раз меньше, чем в 1973 г. Самыми организованными оказались избиратели автономных областей и округов, они не испортили ни одного бюллетеня. Количество женщин, выбранных в местные Советы, неуклонно росло, так, если в 1939 г. в составе местных Советов женщин было – 33,1%, в 1969 г. – 44,6%, то в 1982 – 50,1%. Характерно, что в составе депутатского корпуса соотношение рабочих и колхозников от выборов к выборам принципиально не изменялось – если в 1973 г. рабочие и колхозники составляли 67,3%, то в 1985 г. уже 75,2%. К началу 1980-х гг. почти каждый второй советский депутат являлся членом КПСС. Такая столь высокая степень партийности выборных органов государственной власти и местного управления позволяла КПСС полностью контролировать принятие любых решений в Советах. В духе времени считалось, что «партийное руководство – высшее проявление власти народа, отражающее интересы трудящихся в построении коммунистического общества». Одним из факторов эффективности выборов депутатов местных Советов является показатель обновления состава народных избранников. В 1985 г. этот показатель обновления депутат-

ского корпуса составил – 47,4%. Самый низкий показатель зафиксирован в 1977 г. – всего 44,2%. Самый высокий в 1959 г. – 53,5% [13, с. 11-14, 247-249].

Указанные фактически безальтернативные выборы при сугубо формально соблюденных избирательных процедурах в Советы всех уровней, в том числе и местные, заорганизованность избирательных компаний, непомерная опека всех выборных кампаний со стороны КПСС привели к тому, что выборы депутатов «перестали быть инструментом улучшения жизни общества и механизмом совершенствования представительства трудящихся во власти, и стали формальными акциями, проведенными под руководством центрального и местного партийного аппарата» [14, с. 9]. Тем самым существенно снижался потенциал представителей народа в выборных органах [15; 16 и др.] К этому можно в заключение добавить, что к рубежу 1980 г. уже стали проявляться экономические трудности, которые несколько лет удавалось компенсировать за счет очень выгодной торговли нефтегазовыми ресурсами из открытых в Западной Сибири месторождений. Однако в дальнейшем стало ясно, что советская экономика вошла в серьезный кризис, экстенсивная модель советского хозяйствования себя исчерпала [17, с. 114]. Попытки нового Генсека ЦК КПСС Ю.В. Андропова исправить ситуацию преимущественно административными мерами не принесли ожидаемых результатов, и «застой» перешел в стадию горбачевской известной горбачевской «перестройки», в рамках которой, точнее, в конце ее, появилась альтернативность, то есть, конкуренция кандидатов в депутаты, на выборах в местные Советы [18]. Но в 1991 г. СССР распался, институт местных Советов был упразднен и заменен ныне действующим институтом местного самоуправления.

Библиографический список

1. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР. 1977. N 41. ст. 617.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. Ст. 407.
3. Закон РСФСР от 03.08. 1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1979. № 32. Ст. 784.
4. Григорьев В.К., Жданов В.П. Порядок организации и проведения выборов в Верховные Советы союзных, автономных республик и в местные Советы народных депутатов. – М.: Юрид. лит., 1985.

5. Алебастрова И.А. Выборы народных депутатов в СССР как институт демократии. Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1991.
6. Андрющенко Е. О некоторых принципах избирательного процесса // Народный депутат. – 1990. – № 3. – С. 63-67.
7. Курскова Г.Ю. Законодательное закрепление принципов избирательного права в условиях перехода от тоталитаризма к демократии в России. – М., 2003.
8. Веньямина А.А. Избирательный процесс в советском государстве (1917 – начало 1990-х гг.): дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2008.
9. Хутин А.Ф. Местные Советы народных депутатов: особенности и противоречия их развития в 70-80-е годы: дис. ... д-ра ист. наук. – М., 1992.
10. Слепцов В.В. Перспективы совершенствования института муниципальных выборов в Российской Федерации // Научно-аналитический журнал Обозреватель – Observer. – 2023. – № 1. – С. 81-89.
11. Шапошникова Е.А. Условия повышения эффективности электорального процесса. региональный и муниципальный уровни в России // Постсоветский материк. – 2022. – № 2. – С. 30-42.
12. Максимов М.В. Роль непосредственной демократии в местном самоуправлении в РФ // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2023. – № 1. – С. 309-314.
13. Итоги выборов и состав депутатов местных Советов народных депутатов в 1985 г. – М., 1985. – С. 9.
14. Абракова Т.А. Материалы советских избирательных кампаний 50-х начала 80-х годов XX века как форма диалога власти и общества // Вестник Чувашского университета. – 2009. – № 3. – С. 3-11.
15. Упоров И.В., Кузовлева Г.В. Представительство народа (населения) в органах публичной власти: сущность и политико-правовая характеристика // Общество и право. – 2015. – № 2 (52). – С. 30-34.
16. Старков О.В., Упоров И.В. Теория государства и права: учебник (3-е изд., перераб., и доп.). – Москва, 2012.
17. Данильченко С.Л. Советская хозяйственная политика в 1965-1991 гг.: проблемы экономического реформирования СССР. – Уфа: Аэтерна, 2023.
18. Агафонов Ю.А., Рассказов Л.П., Упоров И.В. Становление и особенности современного российского права. – Краснодар, 2000.

**LOCAL ELECTIONS AFTER THE ADOPTION OF THE 1977 USSR CONSTITUTION:
PROCEDURAL ISSUES AND FEATURES**

I.V. Uporov, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor*
Russian Academy of Natural Sciences
(Russia, Krasnodar)

Abstract. *In 1977, a new Constitution of the USSR was adopted in the Soviet state. Based on it, legislation was updated in many areas of the socio-economic life of Soviet society. This included electoral legislation. This article examines the specifics of this legislation as it applies to elections of deputies to local Councils of People's Deputies and in the context of electoral procedures. The article analyzes the provisions of the 1977 USSR Constitution, the 1978 RSFSR Constitution, other legal acts, statistical data on elections, and scholarly works on this topic. Considerable attention is given to the special electoral law of the RSFSR, "On Elections to Local Councils of People's Deputies of the RSFSR", adopted in 1979. It is noted that the electoral procedures in the law were generally quite democratic, including allowing for alternatives in the nomination of candidates for deputy. However, in fact, each electoral district nominated a single candidate, who, moreover, had first undergone a "filter" within the CPSU structures. This situation changed only during perestroika in the late 1980s.*

Keywords: *elections; local councils; deputies; constitution; law; electoral commissions; CPSU; campaigning.*