

ВЫБОРЫ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ СССР В 1989 ГОДУ И РСФСР В 1990 ГОДУ



Владимир Журавлев

Председатель
Избирательной комиссии
Ленинградской области,
кандидат юридических наук



Владимир Фортунатов

Заведующий кафедрой
истории Петербургского
государственного
университета путей
сообщения, доктор
исторических наук,
профессор

Основная реформа советской избирательной системы началась в период перестройки. Во второй половине 80-х годов XX века часть высшего партийно-государственного аппарата, осознав необходимость перемен, вступила на путь реформ. Однако инерция мышления, старые представления и догмы оказывали большое влияние на деятельность партийного аппарата, в том числе и на работу Программной комиссии по разработке проекта Программы КПСС (новой редакции). Накануне открытия XXVII съезда КПСС, 18 февраля 1986 года состоялся Пленум ЦК КПСС, на котором рассматривался проект Программы.

В рамках данной статьи представляют интерес ее положения, связанные с избирательной системой. В первоначальном варианте Программы (часть 2, раздел 1 «Коммунистическая перспектива СССР и необходимость ускорения социально-экономического развития») отсутствовало положение о совершенствовании избирательной системы. Говорилось только о «все более полном вовлечении граждан в управление государственными и общественными делами», то есть содержался обычный набор слов, который повторялся из года в год, от съезда к съезду. На проекте Программы стояла резолюция: «В набор, после проверки (после заседания Политбюро ЦК)».

Видимо, заседание Политбюро накануне Пленума состоялось, и в проекте, внесенном на Пленум, содержались некоторые дополнения. В частности, появляется положение о «совершенствовании избирательной системы». Также в разделе 4 «Разви-

тие политической системы советского общества» в предложение «Партия придает значение совершенствованию форм народного представительства, демократических принципов советской избирательной системы» после слов «народного представительства» вставлено слово «развитию», которое и вошло в окончательную редакцию программы.

Тем самым придавался динамизм данному тезису. Вводится и новое положение, отсутствовавшее в первоначальном проекте. В целом оно предполагало рост политической активности, развитие выборов начал: «Будет подниматься роль общих собраний и советов трудовых коллективов..., осуществляться переход к выборности мастеров, начальников участков и руководителей других производственных подразделений». А в раздел 5 «Идейно-воспитательная работа, образование, наука и культура» добавлен абзац о необходимости правового воспитания. В нем, в частности, отмечалось:

«Партия придает важное значение формированию высокой гражданственности личности». На первый взгляд казалось, что это незначительные редакционные поправки. Никто тогда не усматривал в подобных утверждениях призыва к политической реформе, но объективно они сыграли именно такую роль. Рассматривая два варианта проекта Программы КПСС, можно предположить, что уже в 1986 году часть партийного аппарата пыталась ослабить концептуальную новизну документа, свести реформы к очередной краткосрочной кампании¹.

В докладе Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева на XXVII съезде КПСС (февраль 1986 г.) об избирательной системе говорилось: «Партия будет и впредь заботиться о том, чтобы депутатами избирались наиболее достойные люди, способные на высоком уровне вести государственные дела, чтобы состав Советов систематически обновлялся. В этом плане, видимо, настало время внести необходимые коррективы и в нашу избирательную практику. Здесь накопилось немало вопросов, ждущих своего решения»². На январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС М.С. Горбачев предложил внести коррективы в избирательную систему,

подготовить соответствующий законопроект и всенародно его обсудить.

Первым практическим шагом на пути к избирательной реформе стал эксперимент, проведенный в 1987 году в ходе выборов в местные Советы народных депутатов. Мировая политическая

форнийского университета говорил, что введение свободных выборов с несколькими кандидатами должно быть медленным и постепенным, не менее чем в течение пяти лет. Введение выборов с несколькими кандидатами без подготовки вело к разочаровывающим результатам,

так как ни избиратели, ни кандидаты, ни официальные лица просто не знали того, как действовать в новой ситуации. Итог такого положения – неразбериха, анархия, разочарование народа в свободных выборах и даже военные перевороты³.

Эксперимент 1987 года имел значение для перехода к свободным выборам. В феврале 1987 года Президиум Верховного Совета РСФСР принял Указ «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР»⁴ и Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О проведении в порядке эксперимента выборов в местные Советы народных депутатов РСФСР по многомандатным избирательным округам»⁵. Пре-

зидиумам Верховных Советов автономных республик, исполкомам областных и краевых Советов предлагалось в ходе выборов в местные Советы провести эксперимент на территории одного из районов. Эксперимент по выборам в районные, городские



теория и практика к этому времени накопила большой опыт как применения различных избирательных систем, так и введения выборов на конкурсной основе. Известный специалист в области избирательных систем профессор Р. Таагепера из Кали-

¹ Козин В.И. Преобразование избирательного законодательства СССР как этап государственно-правовой модернизации (1987–1989 гг.) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3; Горбачев М.С. Политический доклад ЦК КПСС XXVII съезду. М.: Политиздат, 1986. С. 72.

² Там же.

³ Таагепера Р. Некоторые проблемы проведения выборов по многомандатным округам // Политические институты и обновление общества. М., 1989.

⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1987. № 10. Ст. 307.

⁵ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1987. № 10. Ст. 310.

(городов районного подчинения), поселковые и сельские Советы охватил 5 процентов районов страны.

Во время выборов 29 марта 1987 года:

были сформированы много-мандатные округа;

на собраниях по выдвижению кандидатов в депутаты рассматривались, как правило, не одна, а несколько кандидатур по избирательному округу;

в избирательных бюллетенях стали указываться место работы, должность или занятие кандидата в депутаты;

в составе избирательных комиссий появились представители сельских, уличных, домовых комитетов, советов женщин, ветеранов войны и труда;

списки избирателей стали составляться при участии участковых комиссий;

кабины для тайного голосования стали устанавливаться таким образом, чтобы голосующие обязательно проходили через них;

в каждом округе выдвигался один дополнительный кандидат на 3–5 мандатов.

На более чем 94 тысячи мест народных депутатов было выдвинуто свыше 120 тысяч кандидатов (на четверть больше, чем имелось мест). По итогам выборов 599 кандидатов не получили требуемого количества голосов (50 % + 1) и не были избраны. Кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов (при превышении необходимого

минимума 50 % + 1 голос), становились депутатами. Другие кандидаты, получившие больше половины голосов, становились резервными депутатами и могли участвовать в работе Совета с правом совещательного голоса. При выбытии одного из депутатов по округу резервный депутат становился основным без проведения дополнительных выборов⁶.



Не только в экспериментальных, но и во многих других избирательных округах на предвыборных собраниях выдвигалось и обсуждалось более одной кандидатуры в депутаты. В местных Советах имелось 2 миллиона 322 тысячи депутатских мест. А на предвыборных собраниях было выдвинуто и обсуждалось около 4 миллионов кандидатур. Но в бюллетень для голосования по-прежнему, за редким исключением, включалось по одному кандидату.

Широко обсуждалась проблема так называемого сита. Дело в том, что при выдвижении кандидатов по многомандатным округам разными общественными организациями, трудовыми коллективами, сходами граждан одновременно избирались представители на окружное совещание. Это совещание одобряло или корректировало список кандидатов по округу, иногда отсеивая неугодные кандидатуры.

Решающий шаг на пути реформирования политической (и избирательной) системы сделала XIX Всероссийская конференция КПСС, проходившая с 28 июня по 1 июля 1988 года. Резолюция «О демократизации советского общества и реформе политической системы» предусматривала:

неограниченное выдвижение кандидатур, широкое и свободное их обсуждение;

включение в избирательные бюллетени большего числа кандидатов, чем имеется мандатов;

строгое соблюдение процедуры выборов;

регулярная отчетность депутатов и возможность их отзыва⁷.

1 декабря 1988 года сессия Верховного Совета СССР приняла Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР»⁸ (далее – Закон о выборах). В избирательной системе появился ряд весьма существенных новшеств:

вводились выборы на конкурентной основе, то есть вместо

⁶ Состав депутатов, исполнительных комитетов, постоянных комиссий и резервных депутатов местных Советов народных депутатов 1987 года. М., 1987. С. 271.

⁷ Материалы XIX Всероссийской конференции КПСС. М., 1988. С. 120.

⁸ Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727, 729.

«выборов без выбора» законодательно было закреплена возможность выбора депутатов в одномандатных округах из нескольких кандидатов; в политический лексикон вошло сочетание «альтернативные выборы», «альтернативные кандидаты»;

участники собраний могли выдвигать любую кандидатуру, в том числе и свою: появилось самовыдвижение;

впервые выдвижение кандидатов в депутаты собраниями по месту жительства стало законодательной нормой; в таком собрании должно было участвовать не менее 500 избирателей, проживающих на территории избирательного округа (статья 37); статья 9 сохраняла право выдвижения кандидатов за трудовыми коллективами и общественными организациями;

обсуждение деловых и личных качеств кандидатов стало важным элементом избирательной кампании; агитация могла вестись как «за», так и «против», как на собраниях, так и в средствах массовой информации; право агитации отсутствовало в Конституции СССР 1936 года, не

было четко прописано в Конституции СССР 1977 года;

кандидаты в депутаты получили право выступать с программой своей будущей деятельности (статья 45) и не обязаны были присоединяться к «нерушимому блоку коммунистов и беспартийных»; но программы кандидатов не должны были противоречить Конституции и советскому законодательству; началось соревнование программ, и избиратели получили возможность делать вполне осознанный выбор; возникли условия для возрождения реальной политической конкуренции, борьбы;

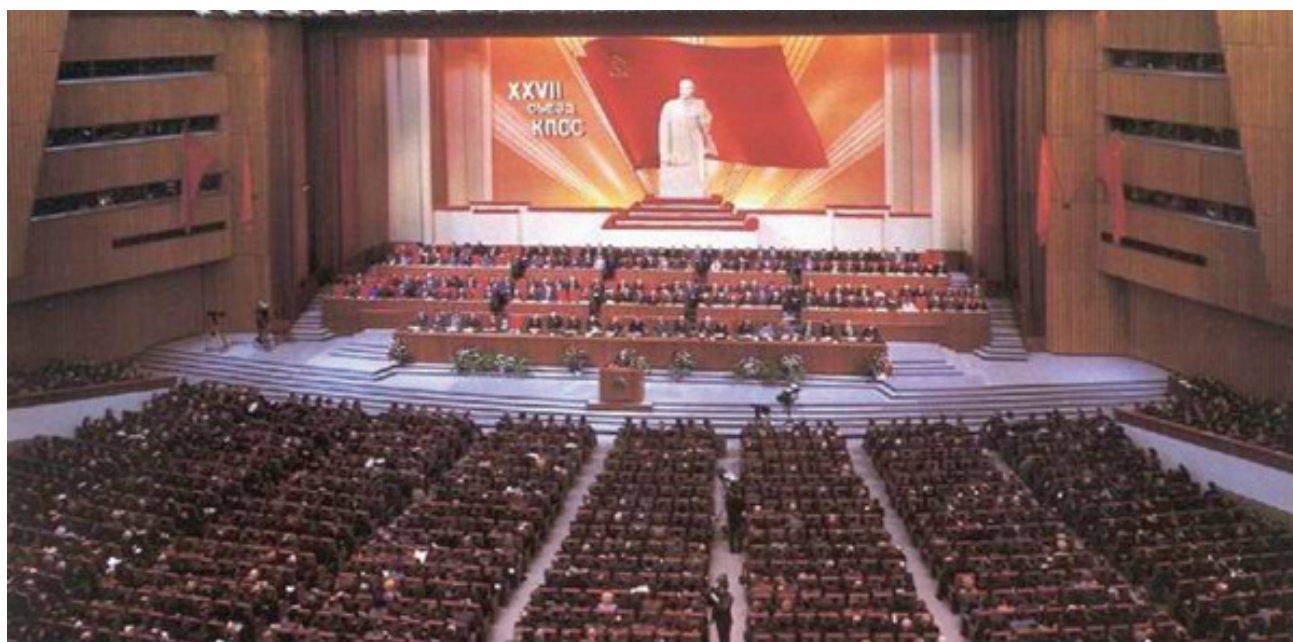
статья 7 Закона о выборах предусматривала возможность присутствия на заседаниях избирательных комиссий, в том числе при регистрации кандидатов в депутаты, подсчете голосов на избирательном участке, при определении результатов выборов по округу и подведении общих итогов выборов, представителей трудовых коллективов, общественных организаций, собраний избирателей, доверенных лиц, а также представителей печати, телевидения, радио; работа из-

бирательных комиссий оказалась под пристальным общественным контролем;

избирательные ящики должны были устанавливаться так, чтобы голосующие при подходе к ним обязательно бы проходили через кабины или комнаты для тайного голосования (статья 52).

В сравнении с недавними советскими временами в развитии избирательной системы происходили значительные изменения. В 1987–1988 годах в стране уже наметилось возрождение многопартийной системы. Некоторые организации называли себя неформальными. Кто-то напрямую заявлял о своем антисоветизме и антикоммунизме. Какие-то объединения действовали полулегально, фактически явочным порядком. Но для всех общественно-политических сил страны предстоявшие выборы должны были стать «моментом истины».

Новое избирательное законодательство подверглось широкому общественному обсуждению, в котором было немало критических моментов. Уступкой консервативным силам считалось



сохранение «сита» — окружных предвыборных собраний. Критики считали, что на этом уровне у правящей КПСС было немало организационных рычагов и приемов для отсеивания негодных кандидатов в депутаты. Участники таких собраний хорошо помнят нервную обстановку и ощущение того, что кто-то «дергает за ниточки». Впоследствии Верховный Совет СССР Постановлением «О проекте Закона СССР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР по вопросам избирательной системы» от 24 октября 1989 года исключил конституционную норму о проведении окружных предвыборных собраний⁹.

Еще большее негодование сил, которые называли себя демократическими, вызвало положение о выборах одной трети депутатов Союза ССР, союзных и автономных республик от общественных организаций. Это обосновывалось необходимостью обеспечить представительство наиболее организованной части населения в соответствующих органах государственной власти (статья 39). КПСС и профессиональные союзы получили по 100 мандатов, ВЛКСМ, женские советы, советы ветеранов войны и труда, научные общества, творческие союзы и т.д. — по 75 мандатов. Особое раздражение вызывала «красная сотня» от КПСС во главе с Генеральным секретарем ЦК КПСС М.С. Горбачевым, который не решился предстать перед судом рядовых избирателей в одном из избирательных округов. В составе съезда народных депутатов СССР группа «особых» депутатов создавала своеобразную

«палату для функционеров» или «палату советских лордов».

В ходе предвыборной кампании печать неоднократно сообщала о нарушении прав избирателей и кандидатов в депутаты. Многих кандидатов приглашали в действовавшие тогда комитеты КПСС и предлагали снять свою кандидатуру с выборов. Однако в ходе избирательной кампании было возбуждено лишь одно судебное дело, да и то о клевете. Дело в том, что Закон о выборах (статья 13) содержал отсылочную норму: лица, препятствующие осуществлению гражданином (а не коллективом граждан) права избирать и быть избранным народным депутатом СССР, «несут установленную законом ответственность». Но была лишь одна статья Уголовного кодекса РСФСР (статья 132), устанавливавшая ответственность за воспрепятствование выборам путем насилия, обмана, угроз или подкупа. Однако ничего подобного не происходило. А административная ответственность в законе тогда не была предусмотрена.

Некоторые авторы считают, что с внесением изменений в практику избирательных кампаний и началась эрозия советской политической системы, которая закончилась событиями августа 1991 года и распадом СССР в декабре 1991 года.

Постановлением «О назначении выборов народных депутатов СССР» Верховный Совет СССР, доживавший свои последние месяцы, назначил выборы на 26 марта 1989 года¹⁰. Была сформирована Центральная избирательная комиссия в составе 34 человек. Среди ее членов было 7 рабочих, 4 партийных руково-

дителя, летчик-космонавт, писатель, врач и др., но только два юриста. Состав комиссии явно не соответствовал сложности ситуации и вызывал подозрение по поводу того, что избирательную кампанию вновь будет негласно проводить и направлять партийно-государственный аппарат.

Выборы народных депутатов СССР весной 1989 года резко повысили градус политической жизни советского общества. После выборов в Учредительное собрание (12 ноября 1917 года) в нашей стране вновь можно было говорить о более-менее свободных выборах.

Казалось, что эпоха «выборов без выбора» закончилась. На 1500 мандатов народных депутатов СССР, проводимых в одномандатных избирательных округах, претендовало 7500 человек. Даже на пленумах общественных организаций на 750 предоставленных мест обсуждалось 2049 кандидатур. В 953 избирательных округах выставлялось по два кандидата. В 109 их было по три. Но в 384 округах было по одному депутату¹¹, что не противоречило Закону о выборах. Примечательно, что среди кандидатов в депутаты, оказавшихся единственными в избирательных бюллетенях, 62 процента были партийными работниками и руководителями предприятий, которые решили «подстраховаться».

Из 55 областей и краев РСФСР лишь в Краснодарском крае и Пермской области партийные лидеры решились избираться по национально-территориальным округам, которые охватывали весь регион. Все прочие лидеры обеспечили себе «прохождение» в народные депу-

⁹ Известия. 1989. 25 октября.

¹⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 731, 732.

¹¹ Орлов В.П. Демократия набирает силу // Советская Россия. 1989. 14 марта.

таты в более мелких (как правило, на порядок) и «удобных» избирательных округах. Удобными были сельские округа, особенно в автономных республиках, краях и национальных областях. В Москве сельских округов не было, и 43,8 процента руководителей московских партийных организаций потерпели поражение¹². Выборы весны 1989 года показали низкий авторитет многих местных руководителей, их неумение общаться с избирателями «без бумажки», по-человечески. Многие аналитики вспомнили знаменитую фразу-формулу В.И. Ленина о декабристах – «страшно далеки они от народа».

В самой правящей партии также была проведена большая селекционная работа. Более 105 тысяч первичных партийных организаций выдвинули на рассмотрение вышестоящих органов 31,5 тысячи кандидатур, из которых райкомы КПСС отобрали 3,5 тысячи человек. Обкомы, крайкомы и ЦК союзных республик «пропустили» до ЦК КПСС 207 кандидатур, из которых и отобрали 100 человек¹³. На вопросы беспартийных коллег: «Почему Горбачев побоялся пройти через настоящие выборы?» – у рядовых коммунистов внятного объяснения не было.

СССР был огромной страной. Электоральная ситуация была разной и зависела от многих факторов. В Закавказье и Средней Азии альтернативность в выборах была меньшей, чем в Москве, Ленинграде, Прибалтике, центральных районах. И активность в день голосования оказалась разной, то есть соответствующей данному обстоятельству.

Группы в составе народных депутатов	1984	1989
Верхний эшелон управления (партийно-государственная номенклатура)	40 %	16 %
Нижний эшелон управления (начальники цехов, отделов предприятий, заведующие лабораториями, кафедрами и т.д.)	–	25 %
Рабочие и крестьяне	44,9 %	22,8 %
Специалисты, научная и творческая интеллигенция	5,4 %	26,4 %

26 марта 1989 года прошли основные выборы. Было избрано 1958 народных депутатов СССР из 2250. Предстояло избрать еще 292 депутата, в том числе: от общественных организаций – 18, от территориальных избирательных округов – 160 и от национально-территориальных округов – 114.

Главным итогом выборов высшее руководство страны и официальные средства массовой информации считали то, что народ в общем и целом поддержал курс на перестройку и обновление общества. В голосовании приняли участие 172 840 130 человек, или 89,9 процента всех избирателей. Председатель Центральной избирательной комиссии В.П. Орлов отмечал, что советские граждане выполнили свой патриотический долг, пришли на избирательные участки и сделали свой выбор. В то же время было обращено внимание на ошибки, излишнюю заорганизованность, на попытки оказать давление на свободное волеизъявление людей. Председатель ЦИК обратил внимание на слабое знание Закона о выборах избирателями, на прояв-

ления некомпетентности со стороны избирательных комиссий, даже на окружном уровне. Конфликты и жалобы получили отражение в 14,5 тысячи писем и телеграмм, полученных ЦИК.

Довыборы и повторные голосования в ряде избирательных округов прошли в апреле и мае 1989 года. Состав Первого съезда народных депутатов СССР по основным группам существенно отличался от состава Верховного Совета СССР.



¹² Весна 89: География и анатомия парламентских выборов / Под ред. В.А. Колосова, Н.В. Петрова, Л.В. Смирнягина. М.: Прогресс, 1990. С. 61.

¹³ Козин В.И. Указ. соч. С. 68.

В составе Съезда появились священнослужители, сельские арендаторы, руководители арендных коллективов и кооперативов.

27 октября 1989 года Верховный Совет РСФСР принял Закон «О выборах народных депутатов РСФСР». Так был сделан еще один важный шаг на пути реформирования избирательного законодательства. В новом законе был закреплен ряд демократических процедур. Например, в заявлении о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу кандидат должен был давать обязательство освободить занимаемую должность, не совместимую со статусом депутата. К другим демократическим процедурам следует отнести право кандидатов участвовать в избирательной кампании с момента их выдвижения на равных основаниях с другими претендентами. Этот принцип распространялся и на предвыборную агитацию при организации встреч кандидатов с избирателями, а также на выступления кандидатов в печати, по телевидению и радио.

Российский Закон о выборах народных депутатов не ограничивал число соискателей депутатских мандатов, участвующих в избирательной кампании. И в отличие от союзного законодательства он предусматривал порядок, когда весь состав Съезда народных депутатов РСФСР избирался непосредственно населением — в округах, в то время как треть союзного Съезда состояла из представителей общественных организаций.



Таким образом, был сделан очередной шаг по пути закрепления в отечественной политико-правовой сфере института конкурентных выборов, что стимулировало процесс постепенного становления и развития в России многопартийной системы.

На кандидатов распространялся принцип неприкосновенности. Без согласия Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов РСФСР они не могли быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы или подвергнуты мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке.

Выборы народных депутатов РСФСР, основанные на новых электоральных принципах и процедурах, состоялись 4 марта 1990 года, и по их результатам был сформирован Съезд народных депутатов РСФСР, а затем и Верховный Совет РСФСР, со-

стоящий из двух палат — Совета Республики и Совета Национальностей.

Выводы:

1. Сравнительно небольшие изменения в избирательной системе СССР создали условия для реальной политической конкуренции, положили начало действительной демократизации политической системы страны.

2. Правящая Коммунистическая партия оказалась не в состоянии в полной мере контролировать политические изменения в стране, противостоять распространению антикоммунистических и антисоветских взглядов.

3. Медленное и непоследовательное реформирование избирательной системы стало важным фактором нарастания политической напряженности в стране, консолидации и активизации политических сил, выступавших под флагом последовательной и решительной демократизации. ✓