

УДК 342.846
ББК 67.400.82

Sorokina Natalya Vladimirovna,
candidate of historical sciences, assistant professor
of department of theory and history of the state and law
of Volgograd Business Institute,
Volgograd,
e-mail: n_v_sorokina_nv@mail.ru

Сорокина Наталья Владимировна,
канд. истор. наук, доцент
кафедры теории и истории государства и права
Волгоградского института бизнеса,
г. Волгоград,
e-mail: n_v_sorokina_nv@mail.ru

ФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ НА ПЕРВЫХ ПРЯМЫХ РАВНЫХ ВСЕОБЩИХ ВЫБОРАХ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ ЭКСКУРС

FORMATION OF ELECTION COMMISSIONS FOR THE FIRST EQUAL DIRECT GENERAL ELECTIONS: LEGAL AND HISTORICAL INSIGHT

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве
12.00.01 – Theory and history of law and state; history of the concepts of law and state.

В статье рассматривается формирование избирательных комиссий на основе избирательного законодательства второй половины 30-х годов двадцатого столетия. В работе определяются основные этапы проведения избирательной кампании, характеризуется процесс подготовки к выборам в местные советы 1939 года.

Предметом исследования стал процесс формирования избирательных комиссий в избирательной кампании 1939 года. На основе архивных материалов и статистических данных отражены количественные показатели предмета исследования, учитывающие региональную специфику территории Нижнего Поволжья. В заключении статьи автор отмечает выявленные особенности формирования избирательных комиссий при подготовке к выборам в местные советы в 1939 году.

The article examines the formation of electoral commissions on the basis of the electoral law of the second half of the 1930s. The work defined the main stages of the election campaign; characterized the preparation process to elections to the local Soviets in 1939.

The process of formation of the electoral commissions during the election campaign of 1939 became an object of the research. On the basis of archival materials and statistical data, the quantitative indicators of the subject under consideration were presented taking into account the regional specificity of the of the Lower Volga region. In conclusion of article the author notes the revealed features of formation of election commissions during preparation for elections to the local Soviets of 1939.

Ключевые слова: выборы, депутат, избирательная кампания, избирательная комиссия, избирательный округ, избирательный процесс, избирательный участок, избирательное законодательство, конституция, местные органы государственной власти.

Keywords: elections, deputy, election campaign, election commission, electoral constituency, electoral process, polling precinct, electoral laws, constitution, local authorities of the government.

Введение

Актуальность исследования. В настоящее время эффективное функционирование и совершенствование системы местного самоуправления является важной государственной задачей. Поэтому кадровые вопросы в системе органов государственной и муниципальной власти являются актуальными. Различные стороны функционирования системы местного самоуправления стали предметом исследования отдельных трудов [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7], включая международный аспект [8; 9].

Вместе с этим проблемы избирательного права и процесса становятся отдельной темой для научных обсуждений и дискуссий [10; 11; 12]. Изучение различных аспектов выборов и избирательных кампаний на различных этапах эволюции нашего государства дает необходимый теоретический материал для разработки современной избирательной концепции РФ [13, с. 3].

Целью настоящего исследования является анализ особенностей формирования избирательных комиссий в избирательной кампании 1939 года. Для реализации данной цели **задачами** явились определение понятий «выборы», «избирательная кампания» и «избирательные комиссии», выявление этапов проведения избирательной кампании, характеристика особенностей государственно-правового регулирования избирательного процесса через кадровый состав избирательных комиссий.

Научная новизна данного исследования состоит в том, что автором раскрыты особенности формирования избирательных комиссий на выборах в местные советы 1939 года.

Основная часть

Согласно ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «...избирательная кампания — деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных

на подготовку и проведение выборов» [14, п. 19, ст. 2]. В этом же законе сформулировано и определение понятия «выборы» — «...форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица» [14, п. 19, ст. 2].

Исходя из вышеизложенного, в рамках выборов можно выделить этапы избирательной кампании. Однако отметим, что в настоящее время разработано множество различных классификаций, этапы которых в целом условно можно определить следующим образом:

1. Назначение выборов.
2. Образование избирательных округов и участков.
3. Формирование избирательных комиссий.
4. Формирование списков избирателей.
5. Выдвижение кандидата в депутаты.
6. Сбор подписей в пользу того или иного кандидата.
7. Проведение агитационной кампании.
8. Финансирование выборов.
9. Организация и порядок голосования.
10. Подсчет голосов избирателей и установление результатов выборов.
11. Обжалование нарушений избирательных комиссий.

С учетом того, что первый этап — это процедура формальная, и целью этапа является — установить день голосования, который определяется в зависимости от сроков полномочий органов власти, в настоящей статье мы подробно рассмотрим третий этап избирательной кампании 1939 года в местные советы — формирование избирательных комиссий на выборах 1939 года в местные советы.

Важность выборов второй половины 30-х годов XX века определяется для современных исследователей как точка отсчета появления и функционирования современной избирательной системы, так как это были первые равные прямые и всеобщие выборы в истории нашего государства.

Рассмотрим организационно-подготовительный этап выборов 1939 года в местные советы более подробно.

Порядок создания избирательных комиссий определялся «Положением о выборах в местные советы» 1939 года. При проведении выборов в местные советы создавались областные, окружные и участковые избирательные комиссии. Областная комиссия осуществляла общее руководство подготовкой и проведением выборов; окружные обеспечивали проведение выборов на территории соответствующего избирательного округа, регистрировали кандидатов в депутаты, определяли результаты голосования по округу; участковые комиссии проводили основную работу по учету избирателей, проведению голосования и подсчету голосов по избирательному участку после окончания голосования [15].

Количество избирательных комиссий превышало количество избирательных округов, поскольку наряду с окружными комиссиями по всем видам советов должны были создаваться и участковые избирательные комиссии.

Работа избирательных комиссий должна была обеспечить легитимность итогов выборов. Именно поэтому «сталинским

руководством» была сделана ставка на кадровый состав избирательных комиссий и механизм их формирования, так этот орган осуществлял весь контроль над процессом выборов и подведением итогов голосования избирателей [16, с. 75].

Механизм формирования избирательных комиссий был следующим. Подбором членов избирательных комиссий занимались исполкомы, а партийные органы в обязательном порядке должны были утверждать списки избирательных округов, состав сельских, районных, областных избирательных комиссий.

Существовал специальный порядок их утверждения: обкомы и крайкомы ВКП(б) утверждали состав областных, краевых избирательных комиссий; райкомы, горкомы ВКП(б) — состав районных, городских, сельских и поселковых. При этом на каждого члена избирательной комиссии собиралась персональная информация. Например, личные листки по учету кадров и автобиографии составлялись только на председателей, их заместителей и секретарей избиркомов, а на остальных членов составлялись списки, где указывались необходимые данные: возраст, пол, партийность, социальное положение и происхождение, краткая характеристика [17, л. 29].

Анализ состава избирательных комиссий в Сталинградской области показал, что состав комиссий разных типов сильно различался. Официальные источники включали сведения о количестве избирательных комиссий; числе комиссий, по которым давались сведения; числе членов этих комиссий; количестве женщин; членов ВКП(б) и ВЛКСМ; беспартийных.

Соотношение коммунистов и беспартийных в составе избиркомов совершенно не зависело от региональных факторов, однако некоторая специфичность регионов усматривается в зависимости от степени важности данного участка выборов [16, с. 88–92]. Так, партийная прослойка в избиркомах Сталинградской области составляла от 11,9 % в сельских комиссиях до 69,2 % в областной избирательной комиссии [Подсчитано по: 18, л. 3, 10, 14.; 19, л. 1.].

Партийные органы обязаны были закончить формирование комиссий в КАССР не позднее 20 октября 1939 года. Их комплектование шло неравномерно. Так, например, в Лаганском улусе Калмыцкой АССР на 25 сентября 1939 года в семи сельсоветах было закончено составление черновых списков избирателей, а оставался незаконченным список только в Лаганском поссовете. Из 703 членов избирательных комиссий, подлежащих подбору, 684 человека были уже подобраны. Незаконченными в части отбора остались Лаганский поссовет и Красинский сельсовет [17, л. 29]. Всего по КАССР на 15 октября 1939 года было подобрано 93,5 % членов всех избирательных комиссий. Подбор кадров избирательных комиссий был не закончен по трем улусам: Кетченеровском, Приволжском, Лаганском [20, л. 4]. Политбюро рекомендовало широко вводить в состав комиссий беспартийных и не менее 30–40 % женщин [16, с. 85]. Не все улусные исполкомы вовремя отчитались в подборе кадров избирательных комиссий, из-за чего была «...задержана отчетность перед Совнаркомом Федерации» [20, л. 1; 3].

В Сталинградской области были созданы по выборам в сельсоветы 13 381 [19, л. 1] окружная комиссия, что совпадало с числом избирательных округов и числом избранных

депутатов. Окружные комиссии устанавливали порядковые номера избирательных участков по своим избирательным округам [21, с. 22]. Так, особенностью выборов в местные советы 1939 года стало большое количество избирательных округов и комиссий.

Стоит отметить, что в 1939 году не создавался Центризбирком, все функции которого были возложены на Президиум Верховного Совета.

В ходе проведенного исследования мы пришли к следующим **выводам**.

Все изменения в избирательном законодательстве носили кардинальный характер: был провозглашен всеобщий характер избирательного права; выборы стали прямыми; на смену производственно-территориальному принципу организации выборов пришел территориальный; впервые повсеместно использовалась система избирательных округов (ранее она применялась лишь на уровне городских и сельских советов) и избирательных участков при их сложном соотношении.

На заседаниях бюро комитета ВКП(б) решались основные вопросы по избирательной кампании 1939 года: образование избирательных округов, избирательных комиссий, о выдвижении кандидатур в комиссии, об избирательных участках [22, л. 161–164], а также «проверялись» и утверждались кандидаты в депутаты местных советов. А исполнением этих решений занимались исполкомы,

которые и вели бумажную и организационную подготовку к выборам в местные советы.

Особенностями этой избирательной кампании было то, что масштабность этой избирательной кампании требовала привлечения сотни тысяч новых людей и образования большого количества избирательных округов, границы которых не совпадали по выборам в различные звенья местных советов. Все это создавало затруднения самому процессу проведения кампании, так как одновременно по регионам Нижнего Поволжья избирались 20 419 депутатов во все уровни местных советов.

Введение новой избирательной системы в предвоенные годы повлекло за собой большую организаторскую и техническую подготовку к выборам. Главными чертами этой системы стали: отсутствие четкого разделения функций, дублирование управленческих действий партийными и советскими органами при приоритете партийных организаций.

Однако не стоит отрицать ряд положительных моментов этой избирательной кампании. Конституции СССР и РСФСР были действительно демократичными документами, что было прогрессивно для того времени. Впервые выборы в местные представительные органы имели всеобщий характер. Выборы 1939 года способствовали значительному упрощению структуры местных советов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Грובה В. П. Современный механизм реализации функций местного самоуправления // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 3 (24). С. 23–26.
2. Кабанов В. Н. Оценка эффективности местного самоуправления // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 2 (23). С. 123–131.
3. Комлева О. В. Качество актов органов местного самоуправления: правовые аспекты // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 4. С. 224–229.
4. Коростелева М. В. Нормативное закрепление форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2008. № 7. С. 113–116.
5. Лукаш А. И. Об актуальных практических проблемах правового регулирования государственной службы и кадровой политики в системе федеральных органов исполнительной власти // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2008. № 3 (7). С. 15–23.
6. Пшенко О. Ю., Пшенко А. Г. Системный подход к понятию «местное самоуправление» // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2012. № 2. С. 281–287.
7. Сахно В. А. Основные принципы деятельности местных государственных администраций в сфере управления // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2014. № 1. С. 185–188.
8. Каминская Н. В. Территориальные и материально-финансовые основания местного самоуправления: европейский опыт // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2013. № 3 (24). С. 26–31.
9. Штокало С. В. Реформа местного самоуправления республики Ирландия на современном этапе: планы, реализация и перспективы // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2015. № 4 (33). С. 319–323.
10. Долгова Н. А. Активное избирательное право несовершеннолетних в аспекте адаптации конституционно-правовых норм к социокультурной среде российского общества // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2008. № 3 (7). С. 134–135.
11. Лукаш А. И., Миронова С. М. Обзор региональной научно-практической конференции «Актуальные проблемы избирательного права и избирательного процесса» // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 1 (34). С. 290–294.
12. Луканина Т. И. Конституционно-правовое нарушение в сфере выборов как процессуальное основание для отказа в регистрации кандидата: вина как основной элемент состава конституционно-правового нарушения в сфере выборов // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 3 (16). С. 264–273.
13. Сорокина Н. В. Комплектование и подготовка кадров местных советов накануне и в период Великой Отечественной войны (1939–1945 гг.): на материалах Нижнего Поволжья : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2011. – 28 с.
14. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. М. : Юрид. лит., 2002. № 24. Ст. 2252.

15. ГАВО (Гос. арх. Волгогр. обл.). Ф. Р-2094. Оп. 1.
16. Дорожкина Я. Б. Избирательные кампании по выборам в верховные и местные советы в Западной Сибири: 1937–1941 годы : дис. ... канд. ист. наук. Новосибирск, 2004.
17. НА РК (Нац. Арх. Республики Калмыкия). Ф. Р-131. Оп. 1. Д. 751. Л. 29.
18. ГАВО (Гос. арх. Волгогр. обл.). Ф. Р-2094. Оп. 1. Д. 109.
19. ГАВО (Гос. арх. Волгогр. обл.). Ф. Р-2094. Оп. 1. Д. 107.
20. НА РК (Нац. Арх. Республики Калмыкия). Ф. Р-131. Оп. 1. Д. 426.
21. Положение о выборах в Верховный Совет СССР с приложением форм документов установленных центральной избирательной комиссией, и необходимыми пояснениями. М., 1937. С. 22.
22. ГАВО (Гос. арх. Волгогр. обл.). Ф. Р-2094. Оп. 1. Д. 7. Л. 161–164.

REFERENCES

1. Grobova V. P. The modern mechanism for implementation of local government functions // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2013. No. 3 (24). P. 23–26.
2. Kabanov V. N. Assessment of effectiveness of the local self-government // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2013. No. 2 (23). P. 123–131.
3. Komlev O. V. Quality of acts of local self-government: legal aspects // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2011. No. 4. P. 224–229.
4. Korostelyova M. V. Regulatory consolidation of forms of direct public participation in local government // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2008. No. 7. P. 113–116.
5. Lukash A. I. On the current practical problems of legal regulation of civil service and personnel policy in the federal executive bodies // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2008. No. 3 (7). P. 15–23.
6. Pshenko O. J., Pshenko A. G. A systematic approach to the concept of «local government» // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2012. No. 2. P. 281–287.
7. Sakhno V. A. Main principles of activity of the local state administrations in the area of management // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2014. No. 1. P. 185–188.
8. Kaminska N. V. The territorial, material and financial base of local self-government: European Experience // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2013. No. 3 (24). P. 26–31.
9. Shtokalo S. V. Reform of Local Self-Government in the Republic of Ireland at the present stage: plans, implementation and prospects // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. No. 2015. 4 (33). P. 319–323.
10. Dolgova N. A. Active electoral right of minors in the aspect of adapting the constitutional and legal norms to the socio-cultural environment of Russian society // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2008. No. 3 (7). P. 134–135.
11. Lukash A. I., Mironov S. M. Review of the regional scientific-practical conference «Actual problems of the electoral law and the electoral process» // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2016. No. 1. (34). P. 290–294.
12. Lukanina T. I. Constitutional and legal violation in the election as a procedural ground for refusal to register a candidate: the wine as the main element of composition of the constitutional and legal violations in the elections // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2011. No. 3 (16). P. 264–273.
13. Sorokina N. V. Recruitment and training of local councils on the eve of and during the Great Patriotic War (1939-1945): On materials of the Low Volga region : dissertation of the candidate of history. Astrakhan, 2011. 28 p.
14. The Federal Law of 12.06.2002 No. 67-FZ (revision as of 04.05.2016) «On the basic guarantees of the electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation» // Collection of the RF legislation. M. : Legal literature, 2002, No. 24. Art. 2252.
15. SAVR (State archive of Volgograd region). F. R-2094. Op. 1.
16. Dorozhkina J. B. Election campaign for the supreme and local councils in Western Siberia: 1937–1941 : dissertation of the candidate of history. Novosibirsk, 2004.
17. NA RK (The national archives of the Republic of Kalmykia). F. R-131. Op. 1. D. 751. L. 29.
18. SAVR (State archive of Volgograd region). F. R-2094. Op. 1. D. 109. Ll. 3, 10, 14.
19. SAVR (State archive of Volgograd region). F. R-2094. Op. 1. D. 107. L. 1.
20. NA RK (The national archives of the Republic of Kalmykia). F. R-131. Op. 1. D. 426. L. 4.
21. Regulations on the elections to the Supreme Soviet of the USSR with the application forms of the documents established by the Central Electoral Commission, and the necessary explanations. M., 1937. P. 22.
22. SAVR (State archive of Volgograd region). F. R-2094. Op. 1. D. 7. L. 1. 161–164.

Как цитировать статью: Сорокина Н. В. Формирование избирательных комиссий на первых прямых равных всеобщих выборах: историко-правовой экскурс // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 4 (37). С. 255–258.

For citation: Sorokina N. V. Formation of election commissions for the first equal direct general elections: legal and historical insight // Business. Education. Law. Bulletin of Volgograd Business Institute. 2016. No. 4 (37). P. 255–258.