

УДК 340

РАЗРАБОТКИ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ НОРМАХ ПЕРИОДА «ЗАСТОЯ»

Упоров Иван Владимирович

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

uporov@list.ru

Аннотация

Раскрываются особенности законодательного регулирования в советской России 1970-х гг. института отзыва депутатов местных Советов. Анализируются нормы Конституции СССР 1977 г., Закона РСФСР «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР», научные труды по заявленной теме. Отмечается, что нормы об отзыве местных депутатов имели в целом демократическую основу, однако в действовавшей тогда экономической и политической системе при монопольно правящей КПСС они были не востребованы.

Ключевые слова: депутат, конституция, закон, отзыв, избиратели, выборы, демократия.

RESPONSIBILITY OF DEPUTIES OF LOCAL SOVIETS IN THE LEGISLATIVE STANDARDS OF THE PERIOD OF "STAGGING"

Ivan V. Uporov

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

uporov@list.ru

ABSTRACT

The features of legislative regulation in Soviet Russia in the 1970s are revealed. institution of recall of deputies of local Soviets. The norms of the Constitution of the USSR of 1977, the Law of the RSFSR "On the procedure for recalling a deputy of the local Council of People's Deputies of the RSFSR", scientific works on the stated topic are analyzed. It is noted that the norms on the recall of local deputies had a generally democratic basis, but they were not in demand in the then economic and political system.

Keywords: deputy, constitution, law, recall, voters, elections, democracy.

Период советского государства в период «застоя» (вторая половина 1960-х – середина 1980-х гг.) в публикациях освещается прежде всего с точки зрения социально-экономического развития, которое стало стабильно замедляться и затем переросшее в серьезное застойное явление, повлекшее необходимость кардинальных перемен в рамках горбачевской «перестройки». Вместе с тем в этот период советский законодатель на законодательном уровне активно закреплял сложившиеся общественные отношения, которые, по мнению партийно-советской элиты того времени, развивались прогрессивно. Это подтверждается и принятой «брежневской» Конституции СССР 1977 г., где, в частности, указывалось, что «в СССР построено развитое социалистическое общество. На этом этапе, когда социализм развивается на своей собственной основе, все полнее раскрываются созидательные силы нового строя, преимущества социалистического образа жизни, трудящиеся все шире пользуются плодами великих революционных завоеваний» [1].

В этом контексте в Основном Законе отмечалось, что в будущем коммунистическом обществе получит развитие «общественное коммунистическое самоуправление», политической основой для которого являлся институт Советов народных депутатов, через которые, согласно ст. 2 Конституции СССР, «народ осуществляет государственную власть», и здесь в этом смысле имелись в виду в первую очередь депутаты местных Советов, поскольку именно на местном уровне непосредственно решались вопросы местного значения.

Данное конституционное положение закрепляло опыт функционирования Советов в более ранний период, что находило отражение в принятом в 1972 г. Закон СССР «О статусе народных депутатов в СССР» [2], который определял правовое положение депутата как представителя народа в публичной власти, а в 1979 г., уже после принятия Конституции СССР 1977 г., в него были внесены некоторые коррективы, вытекающие из конституционных норм. Следует заметить, что указанный закон первым в отечественной правовой истории целенаправленно отрегулировал статус депутата Советов всех уровней – союзного, республиканского, областного, краевого, районного, городского, поселкового и др., то есть включая также депутатов местного уровня. В этот акт впоследствии были внесены изменения 19 апреля 1979 г. в развитие конституционных норм (до Конституции СССР 1977 г. использовался термин «Советы депутатов трудящихся», а в этом Основном законе – «Советы народных депутатов», и далее мы сокращаем наименование этого института – просто «Советы»). В этот акте довольно подробно определялись депутатские полномочия.

Однако вопрос об ответственности законодателем был обойден – в нем не было соответствующих прямых норм. Тем не менее элементом ответственности можно, очевидно, считать положение ст. 20, согласно которой депутат периодически, но не реже двух раз в год обязан был отчитываться о своей работе и работе Совета перед избирателями и перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты. Отчет депутата мог быть проведен в любое время по требованию коллективов и общественных организаций, выдвинувших его кандидатом в депутаты, либо по требованию собраний избирателей по месту их жительства. Кроме того, депутат должен был информировать Совет о проведенном отчете и о поступивших предложениях избирателей.

Такой подход советского законодателя, вероятно, был обусловлен тем, что прямые нормы об ответственности советских депутатов местного уровня содержались в республиканских законах – в РСФСР это был принятый ранее Закон «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» [3] (далее – Закон об отзыве депутата). Этот акт в конце 1979 г. также был скорректирован после принятия Конституции СССР 1977 г. (соответственно в Конституции РСФСР 1978 г.) – далее комментируется именно эта редакция закона, действовавшего до конца 1980-х гг., когда события

«перестройки» обусловили изменения в более демократическом направлении [4, с. 115]. Как видно, здесь внимание акцентируется именно на местных депутатах.

Прямая ответственность советских депутатов связывалась с его возможностью отзыва избирателями. Концептуальное положение содержалось в ст. 107 Конституции СССР 1977 г., где указывалось, что «депутат обязан отчитываться о своей работе и работе Совета перед избирателями, а также перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими его кандидатом в депутаты. Депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке» [1] (подобная норма содержалась и в республиканских конституциях, которые во многом повторяли союзный Основной закон).

В Законе об отзыве депутата в дополнение к Конституции СССР 1977 г. депутат мог быть отозван также в том случае, если он совершил действия, не достойные высокого звания депутата (ст. 1). Сам порядок отзыва отрегулирован в рассматриваемом Законе об отзыве депутата довольно подробно, и он относился к депутатам краевого, областного, автономной области, автономного округа, районного, городского, районного в городе, поселкового, сельского Советов. Так, согласно ст. 2 Закона об отзыве депутата инициировать отзыв народного депутата могли: а) комитеты монопольно правящей компартии, профсоюзные организации, комсомольские ячейки, кооперативные и другие общественные организации (в лице их органов на территории местного Совета); б) трудовые коллективы; в) собраниям военнослужащих по воинским частям.

Как видно, здесь отсутствует самая демократичная форма избрания и, соответственно, отзыва представителей народа во власть, а именно – по месту жительства избирателей, то есть, не предусмотрен территориальный признак выдвижения кандидатов в депутаты и их отзыва. Этот вариант позволял власти в большей степени регулировать кадровый состав кандидатов в депутаты местных Советов – с таким расчетом, чтобы вопрос об отзыве депутатов даже и не возникал. Так, собственно, и было в реальности – учитывая, что абсолютное большинство кандидатов в депутаты получали в среднем 99% голосов «за», то вероятность отзыва депутата была практически нулевой. И лишь в отношении отзыва депутата поселкового, сельского Совета народных депутатов вопрос об отзыве депутата могли инициировать также общие собрания граждан по производственным подразделениям совхозов, колхозов, по селам и другим сельским населенным пунктам, однако доля таких депутатов была сравнительно небольшой.

Закон об отзыве депутатов подробно регулировал его процедуру. Указывалось, в частности, что общественные организации, трудовые коллективы, собрания, инициирующие данный вопрос, должны сообщить об этом депутату с изложением причин инициирования его отзыва. Народный избранник имел право представлять в ответ объяснения, причем как в устной, так и в письменной форме по поводу обстоятельств, послуживших основанием инициирования для отзыва. Соответствующие инициирующие решения следовало направлять в исполком Совета, который, в свою очередь, их оформлял и передавал в мандатную комиссию. Мнение этой комиссии должно было рассматриваться на пленарном заседании Совета, который и назначал проведение голосования об отзыве. Закон, согласно ст. 6, предусматривал беспрепятственную агитацию как «за», так и «против» отзыва.

Важнейшая процессуальная особенность отзыва депутата местного Совета состояла в том, что окончательное решение принималось не общим голосованием о избирательном округе, а голосованием на собраниях избирателей, причем не тайно (как во время выборов депутатов), а открыто. По итогам проведения собраний избирателей подсчитывались совокупно голоса за и против отзыва депутата. Для проведения подсчета голосов и наблюдения законности в избирательном округе образовывалась окружная комиссия (в эту

комиссию входили представители от КПСС, профсоюзов, ВЛКСМ, кооперативных и других общественных организаций, от трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям. Состав комиссии утверждался исполкомом.

Протоколы собрания избирателей подписывались всеми членами президиума собрания и в трехдневный срок представлялись в окружную комиссию по проведению голосования об отзыве депутата. По этим протоколам, на основании анализа приведенных в них сведений, окружная комиссия осуществляла подсчет голосов «за» и «против» отзыва, и составлял свой итоговый протокол, где находили отражение результаты голосования об отзыве, после чего протокол окружной комиссии представлялся в исполком Совета, а тот, в свою очередь, передавал его в мандатную комиссию. Эта комиссия докладывала об итогах голосования на пленарном заседании Совета. Местный депутат считался отозванным, если за отзыв были поданы голоса большинства избирателей соответствующего избирательного округа. Результаты голосования не позднее пяти дней после определения результатов голосования должны были быть опубликованы по инициативе окружной комиссии. Что касается обжалования итогов голосования, то в Законе об отзыве депутата соответствующих норм не было.

Практическое неиспользование института отзыва депутата в СССР периода «застоя» показывало, что срабатывал закон бюрократических отношений: само инициирование отзыва могло означать, что, скорее всего, кто-то из чиновников недоглядел во время выборов, ошибся в кандидате в депутаты, причем отзыв депутата не был выгоден чиновникам всех уровней – никому не хотелось иметь на своей территории столь скандальную историю. Такое положение со статусом депутата местного Совета продолжалось и в первые годы перестройки, и вплоть до 1989 г. каких-либо существенных решений не принималось, когда выборы в депутатов в местные Советы проходили безальтернативно, а кандидаты в депутаты предварительно согласовывались в партийных структурах. Но, несмотря на это, в абсолютном большинстве случаев это были действительно достойные люди, которые сами по себе, как личности, как специалисты в своем деле, вызывали симпатии избирателей. Но как депутаты эти достойные люди не могли работать полноценно. А получая депутатский мандат прежде всего как подарок сверху, от власти, а не как доверие избирателей (они лишь формализовали принятое «наверху» решение), депутат в своей деятельности, естественно, ориентировался на соответствующие «руководящие указания». И он, конечно, не мог зайти дальше, чем ему могли позволить те, кто его, собственно, и сделал депутатом, то есть он не мог слишком сильно критиковать определенных должностных лиц, разумеется, не было речи о том, чтобы предъявлять требования к партийным инстанциям, он не мог вторгаться в определенные зоны социально-экономической жизни и т.д.

При таких условиях вопрос об отзыве депутатов не являлся актуальным [5, с. 41]. Но для партийно-советской власти Закон об отзыве депутата, конечно, был нужен - власть тем самым показывала, что в СССР имеет место демократия. И в этом плане сам Закон об отзыве депутата был по современным меркам действительно в целом демократичным (не считая отсутствия указанного выше территориального принципа инициирования вопроса об отзыве депутата). Другое дело, что он не имел практического значения для существовавшей тогда в СССР политической и экономической системы, оставаясь лишь неким демократическим фасадом, и в этом был его основной недостаток.

Список литературы:

1. Конституция (Основной закон) СССР 1977 г. М.: Политиздат, 1978. 62с.

2. Закон СССР от 20.09.1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР» (в ред. 19.04.1979 г.) // ВС СССР. 1972. № 39. Ст. 347.
3. Закон РСФСР от 27.10.1960 г. «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» (в ред. 12.12.1979 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 587.
4. Мухаметов Р.С. «Советская» система местного самоуправления в России и ее особенности // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 2 (27). С. 114-123.
5. Кулушева М.А. Институт юридической ответственности как метод оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления // Вестник Поволжского института управления. 2003. № 5. С. 39-52.

References:

1. The Constitution (Basic Law) of the USSR, 1977. Moscow: Politizdat, 1978. 62p.
2. Law of the USSR of September 20, 1972 "On the status of people's deputies in the USSR" (as amended on April 19, 1979) // USSR Supreme Council. 1972. No. 39. Art. 347.
3. Law of the RSFSR of October 27, 1960 "On the procedure for recalling a deputy of the local Council of People's Deputies of the RSFSR" (as amended on December 12, 1979) // Vedomosti of the Supreme Council of the RSFSR. 1960. No. 40. Art. 587.
4. Mukhametov R.S. "Soviet" system of local self-government in Russia and its features // Municipality: economics and management. 2019. No. 2 (27). pp. 114-123.
5. Kulusheva M.A. The Institute of Legal Responsibility as a Method for Evaluating the Efficiency of Activities of Bodies and Officials of Local Self-Government // Bulletin of the Volga Institute of Management. 2003. No. 5. S. 39-52.
- 6.