

## ДЕПУТАТСКИЙ СТАТУС В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ ПЕРИОДА «ЗАСТОЯ»: ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА СОЮЗНОМ УРОВНЕ

**И.В. Упоров**, д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор  
Краснодарский университет МВД России  
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2023-1-3-117-120

***Аннотация.** Представлен комментарий Закона СССР «О статусе народных депутатов в СССР», принятого 20 сентября 1972 г. в период «застоя» советского государства. Отмечается, что этот нормативно-правовой акт союзного уровня предоставлял обширные полномочия для депутатов Советов всех уровней как представителей народа, который через Советы осуществлял свою власть в государстве. Однако в реальности депутаты избирались на безальтернативной основе, с предварительным согласованием кандидатов в партийных структурах, имея низкий уровень организационной обеспеченности своей деятельности, в результате чего ее эффективность была далека от потенциальных возможностей.*

***Ключевые слова:** депутат, закон, Советы, статус, полномочия, ответственность.*

В период застоя (основная его часть пришлась на 1970-е гг.) в советском государстве имела место стабилизация общественно-экономических отношений. Монополюльно руководящая КПСС, казалось бы, уверенно вела советское общества по пути, где в котором ставилась цель построения социализма. Именно это было закреплено 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]. Подчеркивалось, 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».

Такая конституционная норма закрепляла опыт функционирования Советов в более ранний период, которая находила соответствующее законодательное закрепление. Так, в 1972 г. был принят Закон

СССР «О статусе народных депутатов в СССР» [2] (далее – Закон-1972), 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 Закон-1972 был первым в отечественной правовой истории, в котором целенаправленно регулировался статус депутата (впоследствии были внесены изменения 19 апреля 1979 г.). Этот акт имел преамбулу, в которой указывалось, что депутаты уполномочены народом участвовать в осуществлении Советами госвласти, а также выражать волю и интересы граждан (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»). Подчеркивалось, что представительство народа во власти – это «высокая честь и большая ответственность», соответственно долг депутатов всех уровней (союзного, республиканского, областного, краевого, районного, городского, поселкового, сельского) – «отдавать все силы и знания делу строительства коммунизма, всемерно способ-

ствовать дальнейшему упрочению союза рабочих, крестьян и интеллигенции, дружбы всех наций и народностей СССР, социально-политического и идейного единства советского общества, повышению материального и культурного уровня жизни трудящихся, усилению могущества социалистической Родины» [2].

Депутатский статус, как видно, формулировался, исходя в первую очередь из идеологических соображений. Выделим некоторые, наиболее важные, по нашему мнению, составляющие этого статуса, закрепленные в Законе-1972. Так, в соответствии со ст. 5 депутат должен был осуществлять свои полномочия без отрыва с производственной или служебной деятельностью, «депутатские полномочия осуществляются безвозмездно». Такой подход был определен еще с самого начала функционирования советской власти и до конца существования СССР (1991 г.), и касался депутатов Советов всех уровней (отмечены выше). В советское время это обстоятельство не вызывало сомнений. Потом этот подход стал подвергаться критике [3 с. 85]. И прежде всего это касается депутатов Верховного Совета СССР, которые являлись такими же «общественниками», как и депутаты сельсоветов. Однако масштаб и сложность задач, которые решали депутаты в высшем органе публичной власти (Верховный Совет СССР) и депутаты сельсоветов совершенно несоизмеримы.

Так, любой союзный закон требует тщательной проработки, обсуждение проекта в рабочих группах, затем в депутатских комиссиях и комитетах и в заключении проект принимается на пленарных заседаниях палат Верховного Совета. Для этого союзный депутат должен был полностью поглощен только этой депутатской работой, да еще не один, а с помощниками - например, проект союзного государственного бюджета по объему составлял несколько сот страниц стандартного формата (А4), и для того, чтобы только ознакомиться с его содержанием, требуется не одна неделя. Но в практике в Москву всего на несколько съезжались со всех концов страны достойные и уважаемые сами по

себе люди разных профессий, которые, разумеется, по определению, физически, были не в состоянии проанализировать тексты тех законов, за которые потом голосовали (разумеется, «единогласно») как представители народа. Автор общался с одним таким депутатом Верховного Совета СССР конца 1980-х гг. – представителя Туркменистана, сельского механизатора, который честно признался, что ни на одной сессии он не читал проекты ни одного закона, а во время голосования поддерживал их, поскольку доверял «товарищам», которые готовили проекты. Разрабатывали же проекты законов «товарищи» из аппарата Верховного Совета СССР по концепциям, одобренным в партийных структурах, с привлечением специалистов, ученых и общественности. Эти «товарищи», безусловно, были грамотными людьми, но они не были представителями народа, их не избирали и не уполномочивали принимать законы. Получалось существенное искажение декларируемого принципа народовластия. Другое дело депутаты в городах, районах, поселках, селах, где полная профессионализация депутатской деятельности нецелесообразна.

В Законе-1972 указывалось далее, что избиратели дают наказы своим депутатам, и их выполнение было другой (помимо правотворчества) важнейшей стороной депутатской деятельности, и особенно это относилось к местным Советам, где депутаты получали наказы по конкретным вопросам местного значения (благоустройство, транспорт и т.д.). И здесь также очевидной была ситуация, когда депутаты-«общественники» не могли полноценно заниматься наказами граждан.

Между тем депутатам предоставлялись значительные полномочия. Так, согласно ст. 12 Закона-1972 депутат пользовался решающим голосом «по всем вопросам, рассматриваемым советом на сессии, имел право избирать и быть избранным в органы Совета» [2]. Депутат был вправе предлагать вопросы для обсуждения на депутатских сессиях, по повестке дня депутатской сессии, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов, обсуждать кандидатуры по составам комиссий,

комитетов и других органов, создаваемых Советами Советом, обращаться с запросами, вносить проекты решений и поправки к ним, выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки и т.д. В соответствии со ст. 14 Закона-1972 депутаты местных Советов получили право обращения с запросом к соответствующим исполкомам, которые они сами же формировали, к должностным руководящим лицам находящихся на подведомственной территории Совета предприятий, учреждений и организаций (по вопросам, отнесенным к ведению соответствующего Совета); эти запросы должны были быть рассмотрены, и на них должен был дан ответ по существу.

При этом по вопросам депутатской деятельности депутат пользовался правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами соответствующих государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, которые, более того, обязывались содействовать народным избранникам в осуществлении их деятельности по вопросам, относящимся к компетенции указанных структур – с наложением дисциплинарных взысканий в случае невыполнения такой обязанности. Нужно заметить, что такие нормы являлись по-своему уникальными, которые не было ранее, нет и в последующий период, вплоть до настоящего времени, и, очевидно, вряд они будут в обозримом будущем. Гарантии своей деятельности депутаты имели депутаты и в личном плане – так, по инициативе администрации нельзя было уволить депутата с работы (перевести на нижеоплачиваемую работу) без согласия Совета (или его исполкома), в котором состоял депутат; при этом; однако, вышестоящий Совет мог отменить такое решение, учитывая, что существовавшая весь советский период система Советов предполагала административное соподчинение нижестоящих и вышестоящих Советов и их исполкомов.

Нельзя не видеть, что указанные и иные депутатские полномочия, если рассматривать их сами по себе, имели значительную демократическую составляющую и мощный потенциал в контексте полномочий.

Однако в практическом измерении ситуация складывалась по другому. Дело в том, что, как отмечалось выше, народные избранники свои обязанности осуществляли по совместительству с основной работой, кроме того, в Законе-1972 нет норм о возможности для депутатов иметь штатных помощников (в этой связи следует заметить, что о таковых в истории отечественного депутатского законодательства речь пойдет только в конце 1980-х гг. в период горбачевской перестройки [4]). Соответственно депутат обращения и прочие документы должен был составлять самостоятельно либо обращаться в исполкомовские структуры, но тогда он в некоторой степени, будучи «просителем», терял свою независимость.

Затронем еще вопрос о том, что до самого конца 1980-х гг. выборы в депутаты в Советы проходили безальтернативно, а кандидаты в депутаты предварительно согласовывались в партийных структурах монополично правящей тогда КПСС. 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 многие депутатские полномочия не могли быть осуществлены. Что касается ответственности депутата, что в Законе-1972 прямой нормы об этом нет. Вместе с тем элементом ответственности может быть ст. 20 о том, что народный из-

бранник должен был не реже двух раз в год отчитываться о своей работе и работе Совета перед избирателями (прямая депутатская ответственность регулировалась

более ранним РСФСР [5]). Подобная норма (об отчетах перед избирателями) была закреплена и в Конституции СССР 1977 г.

#### Библиографический список

1. Конституция (Основной закон) СССР 1977 г. – М.: Политиздат, 1978. – 62 с.
2. Закон СССР от 20.09.1972 г. «О статусе народных депутатов в СССР» (в ред. 19.04.1979 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1972. №39. Ст.347.
3. Захаров И.В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2001. – 201 с.
4. Закон РСФСР от 30. 10. 1990 г. «О статусе народного депутата местного совета народных депутатов РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 23. Ст. 279.
5. Закон РСФСР «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» от 27.10.1960 г. (в ред. 12.12.1979 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 587; 1979. № 51. Ст. 1273.

### DEPUTY STATUS IN THE SOVIET STATE THE PERIOD OF "STAGION": LEGISLATIVE REGULATION AT THE UNION LEVEL

**I.V. Uporov**, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor*  
**Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia**  
(Russia, Krasnodar)

**Abstract.** *The commentary of the Law of the USSR "On the Status of People's Deputies in the USSR", adopted on September 20, 1972 during the "stagnation" of the Soviet state, is presented. It is noted that this regulatory legal act of the union level provided extensive powers for the deputies of the Soviets at all levels as representatives of the people, who exercised their power in the state through the Soviets. However, in reality, the deputies were elected on a non-alternative basis, with preliminary approval of candidates by party structures, having a low level of organizational security of their activities, as a result of which its effectiveness was far from potential.*

**Keywords:** *deputy, law, Councils, status, powers, responsibility.*