

СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА В СОВЕТСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ПЕРИОДА «ЗАСТОЯ» (КОНЕЦ 1970-Х ГОДОВ)

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

DOI:10.24412/2500-1000-2023-3-3-78-82

Аннотация. *Анализируются статусные характеристики народных депутатов в советском государстве завершающего периода «застоя» (конец 1970-х гг.). Хронологические рамки определены тем, что в 1977 г. была принята новая Конституция СССР, в которой делался акцент на более широком участии советских граждан в управлении обществом и государством. Соответственно были обновлены законодательные акты, регулировавшие институт местных Советов в целом и статус народных депутатов в частности.*

Ключевые слова: *народный депутат, статус, закон, полномочия, гражданский долг, обязанности, местные Советы.*

В период развития советского государства, именуемый в историко-правовой литературе как «застой», была принята новая Конституция СССР 1977 г., в которой, в частности, указывалось, что «советское государство стало общенародным ... в СССР построено развитое социалистическое общество» [1]. Данное направление стало основным в последующем обновлении законодательства о системе Советов, включая вопросы о правовом положении депутатов. В этом контексте необходимо отметить прежде всего принятую 19 апреля 1979 г. новую редакцию Закона СССР «О статусе народных депутатов в СССР», который был принят ранее – 19 сентября 1972 г. [2] (далее – Закон о статусе депутата). Рассмотрим этот акт в новой редакции подробнее, имея в виду выделить наиболее важные статусные характеристики народного депутата в СССР (ранее использовался термин «Советы депутатов трудящихся», а по Конституции СССР 1977 г. – «Советы народных депутатов», соответственно речь шла о «народных депутатах»).

Этот закон определял статус народных депутатов всех уровней, включая местный уровень, делая оговорки при необходимости), депутаты определялись как полномочные представители народа. Подчеркивалась неразрывная связь их с избирателями, коллективами трудящихся, обще-

ственными организациями. В своей деятельности депутат руководствовался общегосударственными интересами, учитывал запросы населения избирательного округа, указы избирателей. В ст. 5 закона устанавливалось, что депутат осуществлял свои полномочия, не порывая с производственной или служебной деятельностью, соответственно это делалось безвозмездно. Такой подход, вероятно, предполагал отсутствие у депутатов привилегированного положения, его непосредственную связь с избирателями. Но, с другой стороны, возникает вопрос: насколько качественно депутат мог выполнять свои обязанности по совместительству [3, с. 68]. Этот вопрос в последующем, имея в виду современную Россию, нашел следующее решение: депутаты федерального уровня осуществляют свою деятельность на профессиональной основе, а депутаты регионального и муниципального уровня – на общественных началах, но с возможностью для части депутатов исполнять свои полномочия также на профессиональной основе.

Специальный раздел рассматриваемого закона был посвящен деятельности депутата в Совете (раздел 2). Указывалось, в частности, что «Депутат обязан присутствовать на каждой сессии Совета и активно участвовать в ее работе» (ст. 11). Далее излагались права депутата во время его работы в Совете (ст. 12-17), в частно-

сти, указывалось, что депутат; пользуется решающим голосом по всем вопросам, рассматриваемым советом на сессии, имеет право избирать и быть избранным в органы Совета; вправе предлагать вопросы для рассмотрения Советом, вносить предложения по повестке дня сессии, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов, по персональному составу создаваемых Советом органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых Советом, обращаться с запросами, участвовать в прениях, задавать вопросы, вносить проекты решений и поправки к ним, выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки. вносить предложения о заслушивании на сессии Совета отчета или информации любого органа либо должностного лица, подотчетного или подконтрольного Совету. Депутат по обсуждаемому на сессии вопросу может передать председательствующему свои предложения и замечания в письменной форме.

Представляется важным выделить право депутата на запрос к соответствующим государственным органам и должностным лицам, к исполнительному комитету, руководителям его отделов и управлений, а также к руководителям расположенных на территории Совета предприятий, учреждений и организаций по вопросам, отнесенным к ведению Совета. При этом запрос мог быть внесен депутатом или группой депутатов в письменной или устной форме. Запрос, внесенный в письменной форме, подлежит оглашению на сессии Совета. Государственный орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, обязаны дать устный или письменный ответ на запрос на сессии Совета в сроки и в порядке, установленные законами Союза ССР, союзной, автономной республики. Депутат, избранный в Президиум Верховного Совета, исполком, постоянные комиссии и другие органы Совета, был вправе вносить вопросы на рассмотрение указанных органов, участвовать в подготовке вопросов к рассмотрению, в их обсуждении и принятии по ним решений, а также в организации проведения в жизнь решений

Совета и его органов и в контроле за их выполнением. Депутат был вправе также вправе возбуждать в Совете и его органах вопрос о необходимости проведения проверок работы государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

Как видно, депутатские полномочия были довольно широкими. Самостоятельный раздел Закона о статусе депутата (раздел 3) регулировал депутатскую деятельность в своем в избирательном округе. Так, согласно ст. 20 депутат местного Совета 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. Согласно ст. 25 «депутат обязан стоять на страже советских законов, активно участвовать в борьбе с правонарушениями, в воспитании трудящихся в духе высокой сознательности, исполнения гражданского долга, неуклонного соблюдения социалистической законности» [2]. При обнаружении нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан или иного нарушения законности депутат как представитель государственной власти был вправе потребовать прекращения этих нарушений, а в необходимых случаях обратиться с требованием пресечь нарушения к соответствующим органам и должностным лицам, которые обязаны были незамедлительно принять меры для устранения нарушения и при необходимости - для привлечения виновных к ответственности.

Впрочем, последнее право-обязанность носило все же общий, декларативный характер. Но этого нельзя сказать о гарантиях депутатской деятельности, которым также посвящен самостоятельный раздел рассматриваемого закона (раздел 4). В частности, согласно ст. 34 Закона «депутат краевого, областного Совета, Совета автономной области, автономного округа, районного, городского, районного в городе,

поселкового, сельского Совета народных депутатов не может быть на территории соответствующего Совета привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия соответствующего Совета» [2]. Указывалось также, что «государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица обязаны содействовать депутату в осуществлении его полномочий. В случае невыполнения должностными лицами обязанностей по оказанию содействия депутатам в осуществлении их полномочий Совет или его органы могут в установленном порядке налагать дисциплинарные взыскания на этих должностных лиц либо входить в соответствующие органы с представлениями о наложении на указанных лиц дисциплинарных взысканий вплоть до освобождения от занимаемой должности» [2]. В данном случае положение об ответственности должностных лиц за неокказание содействия депутату в осуществлении его депутатской деятельности заслуживает, на наш взгляд, внимания и современного законодателя.

Законом о статусе депутатов закреплял некоторые дополнительные обязанности депутатов (к тем, которые уже нашли отражение в прежних нормативно-правовых актах). Так, в ст. 19 предусматривалась обязанность депутатов активно участвовать в производственной и общественно-политической жизни, подавать пример исполнения советских законов, соблюдения трудовой дисциплины, правил социалистического общежития, поддерживать постоянную связь не только со своими избирателями, но и с коллективами трудящихся и общественными организациями, выставившими его кандидатуру, с предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории данного избирательного округа, принимать активное участие в работе сессии, изучать общественное мнение и сообщать Совету и его органам о настроениях и потребностях населения избирательного округа. С этой обязанностью тесно соприкасается установленная законом обязанность депутата

изучать причины, порождающие жалобы трудящихся, и обращаться с предложениями к Совету и его органам, а также к администрации предприятий, учреждений и организаций о мерах, которые следует предпринять для устранения причин, порождающих жалобы.

Следует заметить, что депутат в процессе депутатской деятельности нередко сталкивался с вопросами правового характера, соответственно требовалась правовая помощь. В этих целях в ст. 28 Закон о статусе депутата возложил на исполкомы, администрацию предприятий и учреждений, юридические учреждения обязанность оказывать депутатам правовую помощь по вопросам, возникающим в их работе. Кроме того, закон дал ответы и на некоторые спорные вопросы. Например, в ст. 3 был определен круг государственных органов, правомочных устанавливать полномочия депутатов. В ней указывается, что полномочия депутатов определяются законодательством СССР – в отношении депутатов Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР; законодательством СССР и союзных республик – в отношении депутатов союзных республик; законодательством СССР, союзных и автономных республик – для депутатов Верховных Советов АССР; законодательством СССР и союзных республик, а в автономных республиках и законодательством АССР – для депутатов местных Советов депутатов трудящихся.

Закрепление единого статуса депутатов всех звеньев Советов актом высшего представительного органа государственной власти СССР определяло важность этого вопроса, придавало особую государственную значимость установленным в законе обязанностям [4, с. 10]. Еще одна особенность Закона о статусе депутата заключалась в том, что он восполнил пробелы, имевшиеся в нормотворческой практике по регулированию депутатской деятельности, в нем учтены многие новеллы, имевшиеся в законодательной практике союзных республик. В этом смысле данный закон представлял собой акт кодификационного характера.

Помимо союзного Закона о статусе депутата, несколько позже (в августе 1979 г.) были приняты в новой редакции акты республиканского характера, в которых некоторым уточнялся статус народных избранников, и прежде всего речь шла о местных депутатах. Так, в РСФСР изменились редакции законов «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР» [5], «О районном Совете народных депутатов РСФСР» [6], «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР» [7]. Эти акты, развивая положения Конституции СССР 1970 г. и Конституции РСФСР 1978 г. [8]), стали правовой основой для деятельности местных Советов применительно к условиям советского общества конца 1970-х – первой половины 1980-х годов [9, с. 398]. В этом ряду новым был Закон РСФСР «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» [10], который основаниями отзыва народного избранника устанавливал следующие: неоправдание доверия избирателей; совершение действия, не достойного звания депутата. Конкретных нарушений закон не предусматривал. Во-

прос о праве отзыва могли инициировать структуры КПСС, профсоюзы, кооперативные и другие общественные организации, трудовые коллективы, собрания военнослужащих, которые могли предъявить депутату свои претензии. Депутат был вправе был представить в письменной форме объяснения, после и ставился вопрос об отзыве депутата. Депутат считался отозванным, если за отзыв голосовало большинство избирателей данного округа. Если обратиться к практике применения норм об отзыве депутатов, но, например, в 1983 г. было отозвано 394 депутата как не оправдавших доверия населения [11, с. 80], а всего с 1953 по 1983 гг. было отозвано около 8 тысяч депутатов – в основном на местном уровне. Как видно, этот механизм, несмотря на жесткую заформализованность всей системы местных Советов, действовал и, как ни парадоксально, гораздо более активно, чем в настоящее время. Изложенные и иные статусные характеристики народного депутата в СССР в своей основе сохранялись практически до конца 1980-х гг.

Библиографический список

1. Конституция (Основной закон) СССР (Принята Постановлением Верховного Совета СССР от 07.10.1977 г.) // Ведомости ВС СССР. № 41. Ст. 617.
2. Закон СССР от 20.09.1972 г. (ред. 19.04.1979 г.) «О статусе народных депутатов в СССР» // Законы СССР и РСФСР о местных Советах народных депутатах. – М.: Политиздат, 1982. – С. 3-12.
3. Комментарий к закону о статусе народных депутатов в СССР / А.И. Лукьянов и др. – М.: Юрич. лит-ра, 1987. – 285 с.
4. Основин В.С. Новая веха на пути совершенствования законодательства о советской представительной системе // Правоведение. – 1973. – № 2. – С. 9-14.
5. Закон РСФСР от 19.07.1968 г. (ред. 03.08.1979 г.) «О сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 31.03.2023 г.).
6. Закон РСФСР от 29.07.1971 г. (ред. 03.08.1979 г.) «О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 31.03.2023 г.).
7. Закон РСФСР от 29.07.1971 г. (ред. 03.08.1979 г.) «О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 31.03.2023 г.).
8. Конституция (Основной закон) РСФСР (Принята Постановлением Верховного Совета РСФСР от 12.04.1978 г.) // Ведомости ВС РСФСР. № 15. Ст. 407.
9. Сырых В. М. История государства и права. Советский и современный периоды. – М.: Юрист, 1999. – 484 с.
10. Закон РСФСР от 27.10.1960 г. (ред. от 12.12. 1979 г.) «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 31.03.2023 г.).

11. Советы народных депутатов: справочник / А.И. Лукьянов, С.А. Авакьян, П.П. Гуреев и др. – М.: Политиздат. 1984. – 382 с.

**STATUS OF THE PEOPLE'S DEPUTY IN THE SOVIET
THE LEGISLATION OF THE PERIOD OF "STAGGING" (THE END OF THE 1970S)**

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 status characteristics of people's deputies in the Soviet state of the final period of "stagnation" (late 1970s) are analyzed. The chronological framework is determined by the fact that in 1977 a new Constitution of the USSR was adopted, which emphasized the wider participation of Soviet citizens in the management of society and the state. Accordingly, the legislative acts regulating the institution of local Soviets in general and the status of people's deputies were updated.*

***Keywords:** people's deputy, status, law, powers, civic duty, duties, local councils.*