

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

Правовой статус депутата местного Совета и его реализация в советском государстве послевоенного периода

Упоров И. В.

Краснодарский университет МВД России

В статье раскрываются основные признаки депутата местного Совета в советском государстве в послевоенный период, при этом акцент сделан на материалах РСФСР, учитывая, что в союзных республиках при общих нормах Конституции СССР 1936 г. эти вопросы регулировались в неодинаковой степени. Отмечается, что полномочиям местного депутата на официальном уровне уделялось относительно немного внимания, и в целом депутат местного Совета как в послевоенное время, так в последующие годы функционирования советского государства так и не достиг уровня действительного представителя народа.

Ключевые слова: депутат местного Совета, правовой статус, полномочия, избиратели, представитель народа, отчет, запрос.

О правовом статусе депутатов местных Советов в советском государстве применительно к периоду после окончания Великой Отечественной войны (до 1953 г.) можно было судить исходя из совокупности правовых норм, имевшихся в разных актах. При этом нужно иметь в виду, что в союзных республиках при общих нормах Конституции СССР 1936 г. в неодинаковой степени подробно регулировались эти вопросы. Мы рассматриваем положение в РСФСР, где, в отличие от других республик, так не был в то время принят закон о местных Советах, и в советской основе сохраняли силу довоенные акты о местных Советах. Соответствующие разъяснения давались в издаваемых для депутатов справочниках [9]. Характерным примером является также «Памятка депутата местного Совета» [6], содержание которой охватывает завершающий этап послевоенного периода, учитывая, что в этой памятке делаются ссылки на акты, изданные до 1953 г. Здесь указывалось, например, что депутат местного Совета «ведет точный учет всех наказов и предложений», добивается включения наказов в план работы исполнительных комитетов или его подразделений с целью разработки последними мероприятий по быстрейшему претворению в жизнь такого рода мероприятий. Кроме того, депутат должен лично участвовать в организации работы по выполнению наказов избирателей, для чего «привлекать к этой работе трудящихся своего округа» [6, с. 11]. Депутатам разъяснялось, что работу в местном Совете и в избирательном округе они совмещают со своей основной профессиональной деятельностью, так как основная часть советских депутатов – это рабочие и колхозники, учителя, врачи, служащие, деятели науки, техники, культуры и т.д.

Соответственно, исходя из высокого депутатского предназначения, указывалось, что для местного депутата его обязанностью является о успешная работа по основному месту трудовой деятельности, то есть, иными словами говоря, депутат должен быть передовиком, проявлять инициативу патриотических начинаний за досрочное выполнение планов, мобилизацию резервов, внедрение достижений науки и передового опыта, за улучшение качества продукции, повышение производительности труда, дальнейший подъем сельского хозяйства и высокую продуктивность общественного животноводства и т.д. При этом вновь и вновь подчеркивалась обязанность депутата безусловно выполнять требования ст. 142 Конституции СССР (соответствующих статей республиканской конституции) об отчетах депутатов перед своими избирателями о депутатской деятельности и в целом работе местного Совета, депутатом которого он является [6, с. 12].

Если говорить о правах депутатов в чисто депутатской деятельности, то в рассматриваемый период депутат местного Совета имел право быть избранным в любой выборный орган местного Совета, где он являлся депутатом. Депутат мог вносить в повестку дня сессий местных Советов и заседаний исполнительных комитетов вопросы, которые относились к ведению данного Совета и его исполкома, а также участвовать в обсуждении этих вопросов. Депутат имел право выступать с предложениями по обсуждаемым на сессиях вопросам, принимать участие в прениях, предлагать изменения и дополнения в проекты решений местного Совета. Депутат выражал свое отношение к решениям, которые принимал местный Совет, путем голосования – это было одно из основных полномочий как представителя власти народа, поскольку путем голосования на пленарных заседаниях депутат реализовывал свою властную функцию.

Помимо этого, местный депутат имел право участвовать в заседаниях исполкома соответствующего исполкома, выступая в прениях, пользуясь правом совещательного голоса. В порядке реализации контрольной функции местный депутат имел право по поручению местного Совета, поручению постоянной комиссии Совета или по просьбе исполкома проверять работу подведомственных Совету организаций, при этом, однако, депутат не мог вмешиваться в текущую деятельность организаций. Для осуществления контрольной функции депутат мог обращаться к должностным лицам, которые обязаны были представлять ему необходимые сведения. Однако в реальности данное полномочие использовалось редко, поскольку, как мы отмечали, депутаты трудились без отрыва от основного места работы, к тому же для осуществления контрольных функций нужно обладать необходимыми знаниями, в то время как большинство депутатов в то время были рабочими и колхозниками.

Депутат имел также право выступать от имени местного Совета или его исполкома, но только по уполномочию местного Совета или его исполкома [6, с. 14]. В целом же права и обязанности депутата, истолкованные в данном случае на доктринальном уровне в «Памятке депутата местного Совета», были определены достаточно полно и по-прежнему содержание многих прав депута-

та остается актуальным и в настоящее время (чего не скажешь об обязанностях, ряд которых был явно завышен - от депутата требовали, чтобы он был идеальным гражданином, во всем показывал пример, что, конечно, в реальности было невозможно).

Подчеркнем при этом, что столь же подробного закрепления статуса депутата местного Совета депутатов трудящихся на законодательном уровне не было. Если, например, иметь в виду Конституцию РСФСР, то там было только несколько норм, регулировавших обязанности депутатов местных Советов, при этом основная обязанность была выше обозначена (отчеты перед избирателя в порядке ст. 147 Конституции РСФСР). Здесь к этому добавим, что согласно той же конституционной статье депутат «может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке». Это была конституционная ответственность депутата. В этой связи следует заметить, что отзыв депутатов в советском государстве являлся общим принципом организации государственной власти [3, с. 19]. Вместе с тем опыт реализации этого принципа свидетельствует о весьма противоречивом его применении. Отзыв депутата использовался преимущественно в довоенное время [10], и это не была инициатива простых избирателей, а был инструмент внутренней политики, и прежде всего репрессивного характера в 1930-х гг. Так, за первое полугодие 1933 г. в Западно - Сибирском крае почти в 75 процентах сельсоветов имели место отзывы депутатов. В феврале - марте было отозвано 13043 депутата, в основном «за искривление классовой линии» [14, с. 67]. В послесталинское время институт отзыва в СССР, в отличие от 1930-х гг., обрел декларативный характер и практически не использовался (это касается и настоящего времени).

Следует заметить, что и в средствах массовой информации материалов и предназначении депутатов местных Советов было немного. Так, в газете «Новороссийский рабочий» в послевоенный период было несколько заметок о местных депутатах (мы не берем в расчет выборную кампанию), все – с положительной характеристикой как личностей. Но при этом нам удалось обнаружить всего два материала, где некоторым образом ставились проблемы в деятельности депутатов как народных избранников. В первом случае речь идет о статье И. Губермана «Депутат – слуга народа» [2]. Но здесь подход достаточно поверхностный. Сначала автор цитирует высказывание Сталина о том, что «депутат должен знать, что он слуга народа, его посланец, и он должен вести себя по линии, по которой ему дан наказ народом. Свернул с дороги, избиратели имеют право потребовать назначения новых выборов, депутата, свернувшегося с дороги, они имеют право прокатать на вороных». Это известное высказывание Сталина [8], которое неизменно бралось на вооружение во время выборных кампаний. Затем следовали несколько пассажей о том, что не все депутаты проявляют активность, относятся формально к своим депутатским обязанностям, не посещают депутатских комиссий и т.д. Конкретных фамилий указано не было.

Более конкретно и остро вопросы были поставлены в передовой статье «Укреплять и расширять связь с массами». Здесь, в частности, отмечается: «Несмотря на то, что прошло уже 8 месяцев со дня выборов, многие депутаты не встречались со своими избирателями и не отчитывались перед ними» [8]. Далее указывается, что депутаты Гринева, Слепцов, Архипов не наладили работу постоянных депутатских комиссий (комиссии социального обеспечения, финансовая комиссия, промышленная комиссия), не помогают исполкому горсовета в решении актуальных вопросов. Особо была отмечена председатель жилищно-коммунальной комиссии Болтенко, которая за последние 1,5 месяца не созывала совещания комиссии, не отчитывалась перед избирателями. Однако, такая критика звучала крайне редко, к тому же о том, было ли исправлено положение, в газете в дальнейшем не сообщалось.

В контексте рассматриваемых вопросов в советской литературе отмечалось, что «большое значение в повышении активности депутатов имеет практика запросов депутатов» [5, с. 23]. Однако если ранее право запроса имели члены ЦИК СССР, то после конституционной реформы 1936-1937 гг. право запроса получили и депутаты, что оценивалось как существенный шаг вперед в развитии советской демократии. Следует заметить, что в науке советского государственного права вполне убедительно обосновывалось право запроса депутатов местных Советов, указывалось, что депутаты это право имеют, исходя из правовой природы депутата как представителя народа [4, с. 13]. А сами депутатские запросы стали практиковаться с конца войны. Так, в начале 1944 г. депутат Меркулов на сессии Московского городского Совета сделал следующий запрос: «Принимает ли исполком Моссовета какие-либо меры к прекращению хулиганства на улицах столицы некоторой части подростков». Тогда председатель Моссовета ответил на запрос прямо на сессии, а позже было принято постановление Моссовета «О правилах поведения детей на улицах столицы». На сессии Московского городского Совета депутат Лебедева также внесла запрос, связанный с незаконной вырубкой Сокольнической роши [1, с. 199]. На сессии Куйбышевского облсовета депутатов в сентябре 1948 г. было внесено сразу три депутатских запроса [10]. Такие запросы практиковались также во многих других местных Советах, и они стали обычной практикой.

В целях обобщения и распространения опыта запросов в местных Советах издавались книги тип «Памятки депутатов местных Советов», «Инструкции» и т. д. Так, в 1950 г. были напечатаны «Указания о подготовке и проведении сессий районного, городского, городского республиканского подчинения Совета депутатов трудящихся». В этом издании, в частности, указывается: «Если депутат Совета во время сессии обращается с запросом к исполнительному комитету или его отделу, то председатель исполнительного комитета или заведующий соответствующим отделом обязаны дать в Совете исчерпывающий ответ. Если депутат ответом удовлетворен, Совет принимает это к сведению. Если же депутат ответом не удовлетворен, Совет поручает исполнительному комитету выяснить этот вопрос и доложить Совету на следующей сессии» [12, с. 129]. В этой

книге акцентировалось внимание на том, что запрос вносится на сессии, и этот запрос должен быть исполкомом ответ, причем также на сессии Совета.

Тем не менее на официальном уровне институт депутатского запроса довольно долго не затрагивался. Ситуация в этом смысле сдвинулась с места лишь после смерти Сталина с принятием Постановления ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» [7], где, в частности, указывалось, что на сессиях Советов следует создавать такую обстановку, чтобы депутаты имели возможность вносить запросы и, соответственно, получать на них исчерпывающие ответы. При этом ЦК КПСС посчитал необходимым, чтобы должностные лица информировали Советы о принятых мерах по депутатским запросам. После этого статус местного депутата несколько возрос. Однако в целом депутат местного Совета как в послевоенное время, так в последующие годы функционирования советского государства так и не достиг уровня действительного представителя народа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аскеров А.А. Очерки советского строительства. М.: МГУ, 1953. С.199.
2. Губерман И. Депутат – слуга народа // Новороссийский рабочий. 1948. 20 июля.
3. Ким А.И. Право отзыва депутатов в Советском государстве// Труды Томского государственного университета им. В.В. Куйбышева. Томск, 1961. С.19.
4. Михайлов М.И. Некоторые вопросы конституционной практики // Советское государство и право. 1956. №9. С. 13.
5. Органов Н.Н. Партия и Советы // Советское государство и право. 1961. № 10. С. 23.
6. Памятка депутата местного Совета (авторы: Н.Т. Савенков, К.С. Сладков, Н.Г. Старовойтов, Ю.В. Тодорский). М.: Госюриздат, 1957.
7. Постановление ЦК КПСС от 22 января 1957 г. «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилению их связей с массами» // КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М.,1971. Т. 7. С. 237-248.
8. Речь И.В.Сталина на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа города Москвы 11 декабря 1937 года // Правда. 1937. 12 декабря.
9. Справочник по законодательству для исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся. М.: Госюриздат, 1953.
10. Степанов С. Из опыта работы местных Советов // Известия. 1948. 8 октября.
11. Тихонова Е.А. Право отзыва депутата. М.: Госюриздат, 1961.
12. Указания о подготовке и проведении сессий. Рига: Изд. Верховного Совета Латвийской ССР, 1950. С. 29.
13. Укреплять и расширять связь с массами // Новороссийский рабочий. 1948. 22 августа.
14. Шостак Г. Упорядочить учет отзыва депутатов (Статистический учет) // Советское государство. 1934. №5. С. 67.

THE LEGAL STATUS OF DEPUTIES OF LOCAL COUNCILS AND ITS IMPLEMENTATION IN THE SOVIET STATE THE POSTWAR PERIOD**Uporov I. V.***Krasnodar University of the MOI of Russia*

The article describes the main features of the local councils in the Soviet Union in the post-war period, with emphasis on materials of the RSFSR, given that in the union republics with the general rules of the Constitution of the USSR in 1936, these issues were regulated to varying degrees. It is noted that the powers of the local MP officially received relatively little attention, and the whole deputies of local councils in the postwar period, so in subsequent years of the Soviet state has not reached the level of a real representative of the people.

Keywords: *deputies of local councils, legal status, polnomo-ences, the voters, the representative of the people, a report request.*

Упоров Иван Владимирович, д.и.н., к.ю.н., профессор, Краснодарский университет МВД России, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru

Uporov Ivan, D.Sc., Ph.D., Professor, Krasnodar University of the MOI of Russia, 350005, Krasnodar, ul. Yaroslavl, 128. E-mail: uporov@list.ru

Ссылка для цитирования:

Упоров И. В. Правовой статус депутата местного Совета и его реализация в советском государстве послевоенного периода // Гуманитарный научный вестник. 2017. №5. С. 44-49. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/gv-2017-№5-Uporov.pdf>