

УДК 340

***ДЕПУТАТ МЕСТНОГО СОВЕТА В ДИНАМИКЕ  
ПЕРЕСТРОЕЧНОГО ПРОЦЕССА (1985-1991 ГОДЫ):  
СТАТУСНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ***

***Упоров И.В.***

*д.и.н., к.ю.н., профессор*

*Краснодарский университет МВД России*

*Краснодар, Россия*

**Аннотация:** Рассматриваются особенности трансформации статуса депутата местного Совета народных депутатов в годы «перестройки» (1985-1991 гг.). Анализируются соответствующие нормативно-правовые акты, решения КПСС, научные труды по заявленной теме. Отмечается, что, несмотря на регулирование указанного статуса на более демократической основе, местные депутаты, даже избранные уже после начала перестройки, в своем большинстве так и не смогли перестроиться на новые требования, диктуемые кардинальными переменами в российском обществе того времени.

**Ключевые слова:** депутат, перестройка, статус, местные Советы, закон, полномочия, ответственность, наказ избирателей.

***DEPUTY OF THE LOCAL COUNCIL IN DYNAMICS  
OF THE PERESTROIKA PROCESS (1985-1991):  
STATUS AND LEGAL ASPECT***

***Uporov I.V.***

*Doctor of History, Ph.D., Professor*

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Krasnodar, Russia*

**Resume:** The features of the transformation of the status of a deputy of the local

Council of People's Deputies during the years of "perestroika" (1985-1991) are considered. The relevant legal acts, decisions of the CPSU, scientific papers on the stated topic are analyzed. It is noted that, despite the regulation of this status on a more democratic basis, local deputies, even elected after the start of perestroika, for the most part, could not adjust to the new requirements dictated by the cardinal changes in Russian society at that time.

**Key words:** deputy, perestroika, status, local councils, law, powers, responsibility, mandate of voters.

В годы известной горбачевской «перестройки» (1985-1991 гг.) в советском государстве произошли кардинальные и глобальные для страны общественно-политические и социально-экономические изменения, приведшие к распаду СССР. Эти изменения нередко сравнивают с социальной революцией [1], сравнимой по масштабу с 1917 годом, с той лишь разницей, что революция 1991 г. была мирной, осуществленной на основе волеизъявления граждан в лице союзных (СССР) и республиканских (в нашем случае – РСФСР) депутатов. И вот как раз о народных избранниках пойдет речь, но другого уровня – о депутатах местных Советов, о том, как трансформировался их правовой статус в перестроечное время.

Прежде всего, отметим, что в начальный период перестройки функционировали местные депутаты, которые были избраны ранее, то есть до перестройки, которая, заметим, была инициирована «сверху», то есть, правящей элитой СССР во главе М.С. Горбачевым. И в этом смысле местные депутаты в огромном их количестве на решение приступить к реформам не влияли. Такое положение во многом было обусловлено тем обстоятельством, что действовавшая долгое время избирательная система в СССР, будучи в своей основе формально демократической, фактически работала таким образом, что депутатами становились кандидаты в депутаты, которые предварительно одобрялись в местных структурах монополюс правящей КПСС. Там же, в партийных струк-

турах, заранее определялись «квоты» - сколько должно быть среди депутатов рабочих, сколько крестьян, сколько представителей интеллигенции и т.д. Под эти квоты, которые должны были демонстрировать, что власть по-прежнему, с 1917 г., принадлежит пролетариям-трудящимся (депутатов из рабочих должно было быть больше всех) формировались и списки кандидатов в депутаты.

Выдвижение было безальтернативным, то есть, без конкуренции кандидатов, хотя формально это не воспрещалось, в результате депутатами становились уважаемые и порядочные в целом граждане, но без какой-либо самостоятельной инициативы, политически полностью подконтрольные партийно-советским властям и принявшие неформальное правило быть по депутатским делам во всем послушными «инстанциям». Такое положение пассивного депутатского корпуса на местном уровне (это касалось также большинства депутатов республиканского и союзного уровня) не устраивало двигателей перестройки, начавшейся в середине 1980-х гг. И это было объяснимо, поскольку потенциал такого депутатского корпуса использовался явно на низком уровне. А «тянуть» бесконечно местных депутатов в нужном направлении, готовить за них и для них нужные тезисы, проекты решений и т.д. партийным и вышестоящим органам стало, вероятно, слишком накладно, учитывая обострение экономического кризиса, выйти из которого высшим элитам прежними методами не удавалось (и этот кризис, собственно, и был первопричиной вообще всех перестроечных решений советских властей того времени).

Соответственно встал вопрос об обновлении депутатского корпуса на местном уровне. Так, в докладе М.С. Горбачева XXVII съезду КПСС в начале 1986 г. указывалось, в частности, что «мы не можем забывать, что ни один из них не даст нужных результатов, если не будет подкрепляться инициативой депутатов. Партия будет и впредь заботиться о том, чтобы депутатами избирались наиболее достойные люди, способные на высоком уровне вести государственные дела, чтобы состав Советов систематически обновлялся. В этом плане, видимо, настало время внести необходимые коррективы и в нашу

избирательную практику. Здесь накопилось немало вопросов, ждущих своего решения» [2, с. 99].

Важным этапом подготовки к изменениям в избирательной систем стали плановые выборы в местные Советы в середине 1987 г., в рамках которых был проведен эксперимент, предусматривавший конкуренцию кандидатов в депутаты, для чего рекомендовалось применять многомандатные избирательные округа. В краях (областях) определялись по одному у такому экспериментальному району; всего же в 162 районах (на территории РСФСР – 76) было создано свыше 23 тысяч укрупненных округов по выборам в 2341 местный Совет. Эксперимент довольно активно освещался в СМИ. Выборы показали ожидаемую высокую явку избирателей (традиционно по тем временам – более 99%). В результате выборов в РСФСР среди вновь избранных депутатов стало меньше женщин, в то же время стало больше беспартийных, молодежи в возрасте до 30 лет (до 3% каждой категории) [3, л.6]. Сократилось количество руководящих работников, но среди депутатов стало больше специалистов в разных сферах (инженеры, учителя, врачи и др.).

Для власти тревожным сигналом было то обстоятельство, что снизилось, хотя и не так явно, представительство депутатов от рабочих и колхозников, составляющих основу социальной базы КПСС. Отказ парторганов от жесткого регулирования состава кандидатов в депутаты и разрешения рассматривать несколько претендентов на мандат на стадии их обсуждения привели к выдвижению кандидатов, предварительно не согласованных с партийными комитетами, а значит, впоследствии неподконтрольных им. В этой связи в литературе отмечалось, что демократизация советской избирательной системы оказала серьезное влияние «на разрушение Советов как органов народовластия - власти трудового народа» [4, с. 73].

Кроме того, впервые в ходе выборов проявились элементы протестного голосования против руководящих работников партийных и государственных органов, хозяйственников. Всего было выдвинуто около 100 тысяч кандидатов,

не согласованных с партийно-советскими структурами, не были избраны «запланированные» 23 председателя райисполкомов (14,2%), 36 председателей горисполкомов (34,95%), 40 председателей поселковых Советов (22,7%), 282 председателя сельсоветов (14,8%), а также заместители председателей, секретари исполкомов - всего 691 человек [3, л. 9]. Резко возросло число избирателей, голосовавших против кандидатов. В дальнейшем эти негативные для КПСС процессы, объективно ослаблявшие ее влияние в обществе, набрали силу на выборах народных депутатов СССР (1989 г.) и РСФСР (1990 г.). Несмотря на высокую в целом явку, имело место увеличение количества избирателей, не явившихся на участки для голосования, а в 9 избирательных округах выборы были признаны несостоявшимися из-за неявки более половины избирателей. Кроме того, впервые в центральной прессе были подняты вопросы, связанные с фактами фальсификации, допускаемыми на выборах в местные Советы [5, с. 32].

Далее от эксперимента дело дошло до полномасштабных альтернативных выборов. В октябре 1989 г. был принят Закон РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР», а уже в начале 1990 г. были проведены выборы, которые стали первыми и последними в истории СССР выборами депутатов местных Советов, проведенных действительно на демократической, конкурентной основе, еще без «черных» предвыборных технологий.

В указанном законе имелся ряд новелл, в частности, особо выделялся принцип гласности при подготовке и проведении выборов. Список избирателей представлялся для всеобщего ознакомления за пятнадцать дней до выборов. Заслуживает внимания и введение специальной статьи о предвыборной программе кандидата в народные депутаты местного Совета (ст. 40), где указывалось, что кандидат может выступать с программой своей будущей деятельности. Новым было и подробное регулирование предвыборной агитации [6, с.5]. Указывалось, в частности, что гражданам РСФСР, трудовым коллективам, обще-

ственным организациям, коллективам средних специальных и высших учебных заведений гарантируется возможность свободного и всестороннего обсуждения политических, деловых и личных качеств кандидатов в народные депутаты, а также право агитации за или против кандидатов на собраниях, в печати, по телевидению, радио (ст. 2). В литературе отмечается, что данное положение хотя и не было новым, но представляло собой реальную возможность, а не декларированную [7, с. 82].

В конце 1989 г. был принят Закон СССР «О статусе народного депутата в СССР» [8], где в наиболее общем виде был отрегулирован правовой статус депутатов, причем нормы закона касались депутатов всех уровней без исключения. Данный закон вобрал в себя произошедшие изменения в системе Советов народных депутатов с начала перестройки, и прежде всего акцент делался на том, что именно Советы являются выразителем народной власти. В этой связи в преамбуле закона подчеркивалось, что «народ в СССР осуществляет государственную власть через Советы в лице свободно избранных им депутатов. Депутаты - полномочные и ответственные представители народа, призванные на основе его доверия выражать и защищать в Советах общественные интересы, руководить делами государства, социально-экономическим развитием, направлять и контролировать работу государственного аппарата» [8]. Новый закон допускал исполнение депутатских обязанностей на профессиональной основе.

Новеллы расширяли полномочия депутата, в частности, устанавливалось право депутата на постановку вопроса о доверии составу органов, образованных или избранных Советом, и должностным лицам, им утвержденным. Более четко определяется статус депутатского запроса, с которым депутат местного Совета имел право обратиться с запросом к президиуму Совета, к председателю Совета, к исполкому, руководителям его отделов и управлений, а также к руководителям расположенных на территории Совета предприятий, учреждений и организаций по вопросам, отнесенным к ведению соответствующего Совета.

По результатам рассмотрения запроса решение должны были публиковаться, чего ранее не было [9, с. 104].

Затем в октябре 1990 г. был принят Закон РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» [10], на основании которого стали действовать депутаты местных Советов, избранных по отмеченному выше новому избирательному закону. В этом правовом акте часть норм была воспринята из союзного закона. Вместе с тем имели место существенные особенности, связанные с принятием 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР, где провозглашалось верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории РСФСР, а «действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР», приостанавливались. Такой некорректный подход (при формально действующей Конституции СССР и союзных законах) отражал уже начавшееся к тому времени противостояние союзной правящей элиты во главе с М.С. Горбачевым и российской элиты во главе с Б.Н. Ельциным. Соответственно в российском законе о правовом статусе депутата местного Совета даже не упоминается само государство «СССР» (не говоря уже о союзном законе о статусе народного депутата в СССР 1989 г.), в составе которого формально РСФСР еще входила.

Российские законодатели трансформировали правовой статус депутата в достаточно демократический институт с соответствующими механизмами реализацией депутатами своих полномочий. Так, в законе отсутствует партийная (коммунистической) риторика, то есть, депутаты уже не связывались в своей работе обязательствами выполнять решения КПСС: «в своей деятельности депутат руководствуется Конституцией РСФСР, законами РСФСР, своими убеждениями и предвыборной программой» (ст. 1 закона). Такая формулировка вполне отвечает одной из характеристик правового государства.

Согласно ст. 7 народный депутат был вправе участвовать в работе других местных Советов народных депутатов и их органов, в компетенцию которых входило принятие решений, затрагивающих интересы населения, проживающе-

го на территории того Совета, в который избран депутат, с правом совещательно голоса. Законом систематизированы полномочия народного депутата на сессии Совета (высказывать мнение по персональному составу создаваемых Советом органов, вносить в Совете и его органах предложения о проведении депутатских расследований по любому вопросу, относящемуся к ведению Совета; выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки и др.).

Принципиально новым был введенный законом институт депутатского расследования. Указывалось, в частности, что по требованию группы народных депутатов (численность определялась регламентом Совета) Совет мог назначать депутатское расследование. Все государственные органы и должностные лица обязаны были оказывать необходимое содействие в проведении расследования, беспрепятственно предоставлять необходимые документы и т.д.

Значительное внимание в этом законе уделялось гарантиям депутатской деятельности. Отдельно и довольно подробно прописано право народного депутата на получение и распространение информации. Так, исполком местного Совета обязан был предоставлять депутату отдельное помещение, оборудованное мебелью, средствами связи и оргтехникой, необходимые для выполнения депутатской деятельности, обеспечить телефонной связью вне очереди по месту работы в округе, а также по месту его проживания. Этот бытовой, на первый взгляд, вопрос отражал изменившуюся концепцию о роли народных депутатов в обществе. Если ранее они, всегда громко именуемые носителями власти народа, приходили примерно раз в 1-3 месяца в здание местного Совета для решения текущих вопросов, то их рабочим местом было кресло в общем зале для заседаний. При таких условиях они могли чувствовать себя только гостями, а не хозяевами положения, коими были по закону. Просидев полдня на сессии и проголосовав, конечно же, единогласно, за подготовленные опять не депутатами, а аппаратом, документы, депутаты-гости покидали здание народо-властия, отдавая эту власть на время своего отсутствия все тому же аппарату.



Вопрос об отдельных рабочих помещениях для местных депутатов даже не возникал. А зачем? Была руководящая и направляющая партия в лице районных и городских комитетов КПСС, где решались в принципе, а часто и по существу все вопросы общественно-политической и социально-экономической жизни. В решении этих вопросов были вхожа лишь небольшая часть депутатов – как раз из числа партаппаратчиков и других руководящих работников [9, с. 102].

И в этом контексте подавляющая часть депутатов местных Советов для партийно-советской власти требовались лишь для санкционирования на сессиях подготовленных заранее проектов решений, и никаких затрат на отдельные помещения были не нужны. С началом перестройки ситуация изменилась - депутаты чаще стали работать над проектами решений по вопросам местного значения, в том числе часть – на постоянной основе, а большинство – в составе постоянных комитетов и комиссий. При таком подходе, когда требовалось изучать документы, принимать избирателей, проводить совещания комитетов и комиссий, потребовались отдельные помещения, и законодатель тут же среагировал на это, закрепив эту потребность в законе. Новеллой стало также установление ответственности за воздействие на депутата, членов его семьи и родственников с целью воспрепятствовать исполнению депутатских обязанностей (при отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния такое деяние влекло административную ответственность в виде штрафа в размере от 500 до 2000 рублей, налагаемого в судебном порядке); устанавливалась также уголовная ответственность за посягательство на честь, достоинство депутата.

И все же при всей новизне и прогрессивности Закона РСФСР о статусе местного депутата местного Совета 1990 г. имели место и недостатки в его регулировании. Так, И.В. Захаров отмечает, что существенным упущением было игнорирование ответственности самого депутата, в том числе за непосещение заседаний представительного органа, пренебрежение к мнениям избирателей, их наказам, не было четкого решения вопроса о сроках начала и прекращения

депутатских [11, с. 89]. Если же иметь в виду в целом институт местных депутатов, то, несмотря на регулирование его статуса на более демократической основе в перестроечные годы, местные депутаты, даже избранные уже после начала перестройки, так и не смогли перестроиться на новые требования, диктуемые указанными в начале статьи революционными переменами в российском обществе, их совокупный консерватизм, закрепленный в течение нескольких десятилетий предшествующими поколениями местных депутатов, оказался сильнее, и в результате в начале 1990-х гг. институт местных Советов был вообще упразднен и заменен действующим институтом местного самоуправления.

### Библиографический список

1. Сергеев С.А. Развилки российской истории XX века (рецензия на монографию А. Г. Воржецова «Российские общественно-политические развилки в XX веке и современность») // 2020. № 4. С. 275-278.
2. XXVII съезд КПСС. Стенографический отчет. Т. 1. М., 1986. С. 99.
3. РГАСПИ. Ф. 89. Оп. 7. Д. 11. Л. 6.
4. Осадчий И. Советы: диалектика развития, причины поражения // Диалог. 1996. № 2. С. 73.
5. Матвеев М.Н. Демократизация местных советов Поволжья в период 1985-1991 гг. // История. 2003. № 1. С. 32.
6. Алексеев В.В., Алексеева Е.В. Распад СССР в контексте теории модернизации и имперской эволюции // Отечественная история. 2003. № 5. С.5.
7. Алимбекова О.С. Местные Советы и трудовые коллективы. (Теоретико-правовые проблемы взаимодействия): дис. ... канд. юрид. Алма-Ата, 1990. С. 82.
8. Закон СССР от 21.12.1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1. Ст.79.

9. Черноситов В.А. Организационно-правовая трансформация местных Советов народных депутатов на завершающем этапе советского государства (1985-1991 гг.): дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008.

10. 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.

11. Захаров И.В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления. Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 89.

*Оригинальность 84%*