

С.А.АВАКЬЯН

ДЕПУТАТ:

**СТАТУС
И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

Москва
Издательство
политической
литературы
1991

Авакьян Сурен Адибекович

А22 Депутат: статус и деятельность.— М.: Политиздат, 1991.— 288 с.

ISBN 5—250—00951—4

Вы избраны депутатом в Совет. Что вы знаете о Советах и о своих новых общественных обязанностях? Каковы принципы взаимоотношений депутата и Совета? Каков будет политический вес деятельности избранника в избирательном округе? Как будет вестись контроль за работой депутата и каковы гарантии депутатской деятельности?

На эти и многие другие вопросы отвечает в своей книге советский ученый-государствовед С. А. Авакьян.

А $\frac{1203020100-111}{079(02)-91}$ 262—90

ББК 67.99(2)05

Заведующая редакцией *Л. С. Макарова*. Редактор *М. А. Романова*. Младший редактор *Е. В. Печурова*. Художник *Г. В. Колоскова*. Художественный редактор *О. Н. Зайцева*. Технический редактор *Е. Ю. Куликова*.

ИБ № 7590

Сдано в набор 19.11.90. Подписано в печать 11.04.91. Формат 70×108^{1/32}. Бумага типографская № 1. Гарнитура «Литературная». Печать высокая. Усл. печ. л. 12,60. Уч.-изд. л. 12,61. Тираж 50 тыс. экз. Заказ № 9246. Цена 1 р. 30 к.

Политиздат. 125811, ГСП, Москва, А-47, Миусская пл., 7.

Ордена Трудового Красного Знамени типография издательства «Звезда». 614600, г. Пермь, ГСП-131, ул. Дружбы, 34.

ISBN 5—250—00951—4

© С. А. АВАКЪЯН, 1991

Итак, вам оказано доверие, вы избраны народным депутатом. И все чаще задумываетесь теперь над тем, как выполнять депутатские обязанности. Как действовать эффективно? Как сочетать депутатские дела с производственными, домашними, с другими общественными поручениями, которых, увы, не очень-то поубавилось? Как держать себя в коллективе, во дворе, на улице? И еще много иных вопросов.

Каждый пришел в Совет со своим жизненным опытом. У одного он большой, у другого пока скромный. При выдвижении учли вашу активность, особенно в коллективе, где, собственно, вы и сделали первые шаги на поприще общественной деятельности. Не на последнем месте были и соображения о ваших задатках, способностях для депутатской работы.

И все-таки: ваш житейский багаж — лишь одна из предпосылок для успешного выполнения депутатского долга. Другая же обусловлена знанием деталей организации и деятельности Советов. И чем полнее вы будете их знать, тем больше сделаете на депутатском поприще.

Кроме того, депутатская работа во многом своеобразна. Кажется, каким был человек, таким и остался, только приобрел мандат доверия. Но нет, статус, да и образ жизни его, существенно меняется. Депутат — это уже, не побоимся громких слов, государственный дея-

тель, даже если он член самого низового органа власти — поселкового, сельского Совета. Он обязан мыслить по-государственному, соизмерять при решении вопросов интересы страны, потребности населения, нужды территории и т. д. Закон дает определенные права депутату, которыми надо умело пользоваться. На него возлагается и ряд обязанностей, выполнение их прямо отражается на авторитете народного избранника.

Наше время — время обновления всей политической системы советского общества. И надо в ходе движения вобрать в себя лучшие традиции представительного народовластия; необходимо вместе с тем идти вперед, искать новые формы работы, соответствующие социально-политическому предназначению Советов, их месту в обществе и государстве, роли депутата.

Сказанным и обусловлены задачи этой книги. Прежде всего она адресуется более чем полуторамиллионному отряду народных депутатов. Поскольку каждый вошел в систему, недостаточно ему знакомую, следует получить необходимую информацию о ней, а также о практических приемах и способах осуществления депутатских полномочий. Надеемся, что методические рекомендации депутатам на этот счет, вытекающие из опыта и новых требований к деятельности Советов, не будут излишними.

В книге учтены современные тенденции развития Советов — расширение компетенции, построение деятельности Советов на началах самоуправления и самостоятельности, внутривидовые изменения в Советах, внедрение нового стиля их работы, более того — формирование новой психологии отношений в системе Советов, а также к самим Советам как органам государственной власти и т. д. Все это позволяет надеяться на то, что книга представит интерес не только для депутатов, но и для всех тех, кого волнуют судьбы социалистической государственности и демократии.

И вот что еще. Сейчас политическая жизнь идет очень стремительно. Немало споров о путях развития Советов, имеющих прямое отношение к депутатскому статусу: можно ли быть депутатом двух Советов или лишь одного, оставить наказы избирателей либо отказаться от них, в каких Советах переходить к выполнению депутатами своих функций преимущественно на постоянной основе, сохранять ли президиумы и исполкомы Советов, как осуществлять депутатские полномочия и т. д. В республиках интенсивно осуществляется свое правотворчество, появляются новые акты, в том числе о статусе и деятельности депутатов, содержащие порой нестандартные решения. Поэтому, уважаемые читатели, если у нас не получилось подробно разговора о новшествах именно вашего региона, не спешите с упреками. Наша цель — хотя бы частично удовлетворить спрос на литературу для депутатов. А исследования работы Советов автором продолжаются. И ваши советы и пожелания очень помогут мне в этом и будут приняты с благодарностью.

*С. Авакьян,
профессор МГУ им. М. В. Ломоносова,
доктор юридических наук*

I СОВЕТЫ — ВЕДУЩАЯ ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ

1. Политическая основа СССР

Органы
государственной
власти
советского народа

В соответствии с Конституцией СССР вся власть в нашей стране принадлежит народу, которую он осуществляет через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР (ст. 2). Историческое предназначение Советов состоит в том, чтобы обеспечить трудящимся и *политическую власть*, и реальное *руководство экономической жизнью* страны. Советская власть, говорил В. И. Ленин, «дает возможность подняться тем, кого угнетали, и самим брать все больше и больше в свои руки все управление государством, все управление хозяйством, все управление производством»¹. В свою очередь выражение и защита интересов народа приносят Советам авторитет и укрепят их власть, которую, как указывал В. И. Ленин, «будут не только *слушаться*, но и *уважать* рабочие и крестьяне»².

Как главная форма выражения воли народа, Советы призваны осуществлять *государственное руководство* делами общества. Именно они принимают важнейшие государственные решения, определяющие пути развития всей страны, соответствующей территориальной единицы. В соответствии со ст. 93 Консти-

туции СССР «Советы народных депутатов непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь».

Советы, являясь фундаментом государства, выступают и как *основа всего государственного аппарата*.

Во-первых, иные системы государственных органов производны от Советов народных депутатов или формируются с их участием, а именно:

— исполнительные и распорядительные органы (органы государственного управления) — Верховные Советы Союза ССР и республик утверждают (назначают) премьер-министров (Председателей Советов Министров), а также утверждают в должности остальных членов правительства и изменяют его состав или же дают свое согласие либо отклоняют кандидатуры, если формирование правительства отнесено к компетенции Президента; образуют и упраздняют министерства и другие центральные органы государственного управления; местные Советы избирают исполнительные комитеты, образуют отделы и управления исполкомов.

— органы правосудия — судьи верховных судов, судов автономных областей, автономных округов избираются соответственно Верховными Советами Союза ССР, союзных, автономных республик, областных, окружными Советами народных депутатов; судьи районных, городских, районных в городах, областных и краевых судов избираются вышестоящими Советами;

— органы арбитража — Верховный Совет СССР избирает Высший арбитражный суд СССР, в республиках Советы назначают государственных арбитров, утверждают коллегии соответствующих государственных арбитражей;

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 239.

² Там же. Т. 31. С. 188.

— органы прокурорского надзора — Верховный Совет СССР назначает Генерального прокурора СССР, утверждает коллегию Прокуратуры СССР; Верховные Советы республик назначают прокуроров республик по согласованию с Генеральным прокурором СССР;

— органы конституционного надзора — Съезд народных депутатов СССР избирает Комитет конституционного надзора СССР; в республиках Верховные Советы или Съезды народных депутатов (там, где они есть, — в РСФСР и Дагестане) избирают республиканские комитеты конституционного надзора или конституционные суды.

На тех уровнях, где высшим органом власти учрежден Съезд народных депутатов, он также участвует в формировании состава других государственных органов. Так, Съезд народных депутатов СССР помимо указанных возможностей по Комитету конституционного надзора СССР утверждает в должности председателя Верховного суда СССР, Генерального прокурора СССР, председателя Высшего арбитражного суда СССР. Сходные полномочия имеют Съезды народных депутатов по отношению к соответствующим должностным лицам. Добавим к этому, что второй Съезд народных депутатов СССР избрал первого Президента СССР, а Верховные Советы большинства республик — их президентов.

Во-вторых, к ведению Съездов народных депутатов, Верховных Советов относится принятие специальных законов, которыми как посредством внесения дополнений в конституции, так и совокупностью самостоятельно существующих норм определяется статус соответствующих видов государственных органов.

В-третьих, Советы — с учетом своего уровня и специфики соответствующих государственных органов — осуществляют *общее руководство* деятельностью боль-

шинства их систем, разумеется не подменяя эти органы, не вмешиваясь в их специальные функции.

В-четвертых, все другие государственные органы, согласно ст. 2 Конституции СССР, *подконтрольны и подотчетны* Советам народных депутатов. Это относится и к институту президентов, поскольку соответствующие высшие органы власти вправе оценивать их акты на предмет конституционности, заслушивать ответы президентов на запросы депутатов, выражать недоверие президентам.

В качестве политической основы государства выступает не любая, а самая *массовая* из государственных организаций. Именно такой наиболее массовой организацией и являются Советы народных депутатов. Последовательное воплощение в жизнь этого положения рождает новое качество Советов: они выступают как органы, соединяющие государственные и общественные начала. В докладе о внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР на сессии Верховного Совета СССР 29 ноября 1988 г. М. С. Горбачев подчеркивал двойную природу Советов: «как одновременно государственных органов и массовых организаций населения». Он отмечал: «Именно это качество, к сожалению во многом утраченное, позволяло Советам сохранить постоянный живой контакт с трудящимися, быть аккумулятором социальной активности, соединить идею государственности с идеей народного самоуправления»¹.

Массовость связана не только с тем, что сотни тысяч граждан являются депутатами, хотя это тоже немаловажный фактор. Не менее существенно то, что Советы открыты для всех без исключения; в органы власти, к депутатам люди идут со всеми своими идеями и заботами. В свою очередь сами Советы по методам деятельности выступают как массовая политиче-

¹ Горбачев М. С. Избранные речи и статьи. М., 1990. Т. 7. С. 158.

ская организация, широко выявляющая общественное мнение, использующая общественные инициативы, опирающаяся в проведении своих решений на убеждение, агитацию, гласность.

**Единство системы,
многообразие
звеньев**

Советы народных депутатов представляют собой единую систему органов государственной власти. Это отражено в ст. 89 Конституции СССР, которая гласит: «Советы народных депутатов — Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР, Съезды народных депутатов, Верховные Советы союзных и автономных республик, Советы народных депутатов автономных областей, автономных округов, краевые, областные и других административно-территориальных единиц — составляют единую систему представительных органов государственной власти». В отличие от традиционного государственного устройства, при котором политическая власть сосредоточена в руках центральных органов — парламента и правительства, а на местах допускается лишь ограниченное муниципальное управление, в основу Советского государства была заложена идея полновластия всех звеньев Советов.

Для Советов сходны *направления деятельности*, хотя они и различаются по уровням системы масштабами, приемами, методами, конкретными полномочиями (например, все органы власти обеспечивают соблюдение социалистической законности, а в рамках этого одни Советы принимают нормативные акты, выполняют функции руководства и контроля в отношении всех органов внутренних дел, другие контролируют работу только части этих органов, третьи в большей мере концентрируются на оказании им содействия).

Общими для всех Советов являются *организационные формы* деятельности: они проводят сессии, име-

ют постоянные комиссии и комитеты, опираются на активность каждого депутата. Единными являются *демократические принципы* деятельности Советов: согласно ст. 94 Конституции СССР она строится на основе коллективного, свободного, делового обсуждения и решения вопросов, гласности, регулярной отчетности исполнительных и распорядительных органов, других создаваемых Советами органов перед Советами и населением, широкого привлечения граждан к участию в их работе. Советы и создаваемые ими органы учитывают общественное мнение, выносят на обсуждение граждан важнейшие вопросы общегосударственного и местного значения, систематически информируют граждан о своей работе и принятых решениях.

Входя в единую систему, Советы делятся на *высшие* и *местные* органы государственной власти. К первым относятся: Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР; Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет РСФСР; Верховные Советы других союзных республик (съездов там нет); Верховные Советы автономных республик (в Дагестанской АССР — Съезд народных депутатов и Верховный Совет). В число местных Советов входят краевые, областные, автономных областей, автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов.

Все Съезды народных депутатов и Советы действуют с учетом своего места в системе. При этом обеспечиваются как активное участие Советов отдельных звеньев в осуществлении общих задач, стоящих перед страной, так и учет органами власти специфики своей территории, местных условий и особенностей. Причем в рамках своих полномочий Совет действует (должен действовать) самостоятельно. Проблемы или коллизийные вопросы следует разрешать гибко и диалектически, с учетом интересов всех сторон. В равной

мере неприемлемы как местничество, пренебрежение общегосударственными соображениями, так и игнорирование потенциала, возможностей нижестоящих органов власти. Должно быть такое единство центра и мест, которое В. И. Ленин считал одним из проявлений демократизма Советской власти, отмечая, что «местные Советы свободно объединяются, на началах демократического централизма, в единую, федеральным союзом скрепленную, общегосударственную Советскую власть»¹.

Представительная природа Советов

Уже из наименования наших органов власти — Советы народных депутатов — следует, что они призваны быть органами представительства народа, выражения его интересов. И Советы действительно являются такими органами по своей сути, содержанию деятельности. Суть представительной природы Советов, говоря сжато, заключается в следующем:

— во-первых, каждый депутат попадает в Совет в результате выборов;

— во-вторых, представительство интересов своих избирателей в Совете является одной из главнейших задач для депутата;

— в-третьих, Совет, состоящий из представителей народа, сам в целом тоже становится органом народного представительства, при этом отдельные запросы избирателей консолидируются в единые территориальные или общегосударственные направления развития;

— в-четвертых, система народного представительства работает на началах прямой и обратной связи, т. е., с одной стороны, все планируемое проводит в жизнь при непосредственном участии трудящихся, с другой стороны, постоянно выявляет их проблемы,

мнение о своей работе, видя в этом питательную среду для самообновления и самосовершенствования народного представительства.

Представительная природа Советов проявляется, прежде всего, в их *социальном составе*. С самого начала Советы были органами тех, интересы кого они ставили выше всего, — рабочих и крестьян. В. И. Ленин подчеркивал: «Первый раз в мире власть государства построена у нас в России таким образом, что только рабочие, только трудящиеся крестьяне, исключая эксплуататоров, составляют массовые организации — Советы, и этим Советам передается вся государственная власть»¹. Последовавшее укрепление общественного строя выразилось и в расширении социальной базы Советской власти: как записано в ст. 19 Конституции СССР 1977 г., «социальную основу СССР составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции». Ныне в социальном составе Советов отражена классовая, профессиональная, социальная, половозрастная структуры нашего общества.

Природа Советов как органов народного представительства проявляется и в том, что существует специальная, закрепленная правом *система учета мнения народа* и его превращения в программу деятельности Советов: указы избирателей депутатам и Советам; отчеты и встречи депутатов и руководителей советских органов с избирателями и населением; предварительное обсуждение трудящимися проектов планов, а также других решений органов власти; право избирателей отозвать депутатов, не оправдавших доверия, и т. п.

Представительная природа Советов находит выражение и в том, что они широко *привлекают население* к своей работе. Советы имеют многомиллионный актив

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 481.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 238.

добровольных помощников, которые вместе с депутатами обсуждают наболевшие проблемы, ищут пути их решения, участвуют в подготовке сессий Советов, заседаний постоянных комиссий, депутатских групп, создают общественные приемные народных депутатов, помогают организовывать их встречи с избирателями, трудовыми коллективами, совместно с депутатами работают в комитетах общественного самоуправления и т. д.

Постоянные работающие корпорации

С возникновением представительных учреждений в буржуазном обществе им была уготована участь лишь законодательной власти; исполнение законов, а нередко и подготовка новых актов стали уделом органов государственного управления.

Естественно, что социалистическая общественная мысль искала модель представительных органов будущего строя. С учетом опыта Парижской коммуны, высоко оцененного К. Марксом, парламентского развития в Европе и России В. И. Ленин четко определил принцип, на котором должна строиться будущая представительная система, — «парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями»¹.

Однако наше послереволюционное развитие сложилось так, что государственный аппарат, ведомства зачастую доминировали над Советами. Депутаты, особенно высших звеньев Советов, слабо влияли на проведение в жизнь решений, да и участие их в законодательстве носило во многом формальный характер. Сейчас этот порядок в корне ломается. Советы должны рассматривать и решать значительно более широкий круг вопросов государственной, хозяйственной и соци-

ально-культурной жизни, многие из которых ранее были в ведении исполнительного аппарата.

Верховный Совет СССР и Верховные Советы республик становятся постоянно работающими органами, их сессии продолжаются длительное время (например, согласно Конституции СССР, сессии Верховного Совета СССР — весенняя и осенняя — длятся, как правило, три-четыре месяца каждая). Более продолжительно работают теперь и местные Советы. Помимо этого депутаты получают и время для работы в округах.

Меняется не только форма, но и существо работы. Депутаты все чаще участвуют в непосредственной подготовке законов, опираясь на помощь специалистов и учитывая мнение широкой общественности.

Сейчас в деятельность высших, в определенной мере и местных органов власти вводятся начала профессионализма, когда значительная часть депутатов полностью сосредоточивается на работе в органах власти. Для этих целей они освобождаются от производственных или служебных обязанностей, оплата их труда осуществляется за счет средств государства.

В сферу контроля, осуществляемого Советами, включаются органы и подразделения государственного аппарата. В свою очередь, в условиях постоянного выполнения своих функций депутатами и Советами повышается значение контроля за их деятельностью со стороны населения.

2. Главное звено самоуправления народа

Содержание самоуправления в Советах

Вовлечение масс в государственные и общественные дела шло сложно из-за таких специфических условий России, как почти сплошная неграмотность населения, низкий культурный уровень, техни-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 48.

ческая отсталость страны. Понимая сложность задачи, неизбежность ошибок на пути обучения народа «управлять самим собой», В. И. Ленин тем не менее видел лишь такую возможность достижения цели, как путь практики, как «немедленный приступ к настоящему народному самоуправлению»¹.

К сожалению, забвение этих идей привело к тому, что Советы перестали быть органами власти, а самоуправленческие начала как в их системе, так и в обществе в целом были, по существу, свернуты, заменены формализмом, «штамповкой» Советами подготовленных аппаратом решений, «всенародным одобрением» этих решений вместо созидательного участия граждан в управлении обществом и государством. Поэтому сейчас одна из важнейших задач — использовать потенциал Советов, возникающих общественных формирований и структур для создания *системы самоуправления* народа. Советы народных депутатов призваны быть главным звеном этой системы, способствовать вовлечению всех организаций трудящихся (а если надо — созданию новых) в общественно-политические процессы, построению всей жизни населения на началах самоуправления и самодеятельности. «Самоорганизация граждан» — суть территориального (местного) самоуправления, нашедшая отражение в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», — характерна и в целом для самоуправления народа во всех организационных формах его проявления.

Что же свойственно для самих Советов как ведущего звена самоуправления с точки зрения его организационных начал? Начнем с того, что уже для появления органов власти и формирования программы их дея-

тельности нужны самоуправленческие процессы с участием практически всего народа. Население выбирает наиболее достойных граждан, которым поручает повседневное (коллективное и индивидуальное) осуществление функций государственной власти. *Избирательная кампания* — совокупность институтов непосредственной демократии, т. е., по существу, совокупность самоуправленческих процедур, заканчивающихся формированием депутатского корпуса.

Самоуправленческий характер свойствен всей *организации работы* Советов. Из числа депутатов Советы формируют свои органы — президиумы, постоянные комиссии, комитеты. Советы образуют, как уже говорилось, большинство других государственных органов, комплектуют их персональный состав, часто определяют правовой статус и направления деятельности этих органов. Важнейшие вопросы компетенции Советы рассматривают в рамках такой формы своей самоорганизации, как сессии, на которых именно депутаты обсуждают проблемы и принимают решения.

Причем важно иметь в виду то, что никто не может заставить Советы включить тот или иной вопрос в повестку дня. Компетентные органы и лица лишь вправе вносить проекты законов или решений, а Совет — с учетом степени их подготовленности или целесообразности рассмотрения в настоящий момент — решает, будет ли он их обсуждать. Кроме того, существенно еще одно обстоятельство: каждый Совет *самостоятельно планирует* экономическое и социальное развитие на своей территории, а также свою организационную деятельность.

Самоуправленческая природа Советов предполагает использование ими, в зависимости от уровня органа власти, начал *саморегулирования*. Во-первых, Советы довольно часто создают правовые основы собственной деятельности. В большей мере это делают для

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 316.

себя Съезды народных депутатов и Верховные Советы, они определяют свою компетенцию и порядок работы в конституциях, законах, регламентах и других актах. Но немало делают, особенно сейчас, для регулирования своей работы и местные Советы — например, они принимают регламенты, обстоятельно определяющие процедуру их деятельности. Закон об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР от 9 апреля 1990 г. предусматривает возможность частичного перераспределения полномочий между вышестоящими и нижестоящими Советами, между Советом и его органами, Советом и органами территориального общественного самоуправления. Соответствующие акты Советов тоже будут выражением начал саморегулирования. Во-вторых, в системе Советов действует принцип: статус нижестоящих звеньев регулируют акты вышестоящих Советов, чаще — высших органов власти, т. е. можно сказать, что саморегулирование свойственно для Советов как целостной системы.

Одна из демократических особенностей Советов как органов самоуправления народа состоит в том, что они, опираясь на население и поддерживая с ним прочные и постоянные связи, работают гласно.

Это подразумевает: свободное обсуждение депутатами любых вопросов жизни общества; их полную и всестороннюю информированность по всем направлениям государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства; создание системы выявления мнения граждан и их объединений (общественного мнения) о работе Советов, постоянных комиссий, депутатов, исполнительных органов, должностных лиц — причем с сообщением на сессиях Советов, через средства массовой информации о содержании этого мнения, о принятых с учетом его решениях; внедрение порядка, при котором проекты важных решений Со-

ветов предварительно и широко обсуждаются, по ним поступают от граждан многочисленные предложения, замечания, поправки, на основе которых производится существенная переработка проекта и принятие его в исправленной редакции; последовательное распространение на возможно более широкий круг вопросов такого способа их рассмотрения и решения, который уже сам по себе предполагает гласность в принципиально большей степени (например, передача вопроса от исполкома Совету); специальную систему ответственности (политической, правовой) тех, кто пытается уйти от гласности, информирования о своей деятельности, искусственно закрыть какие-то — обычно неблагоприятные для себя — сведения, келейно подготовить и принять решения, имеющие общественное звучание и затрагивающие интересы многих граждан.

Советы народных депутатов широко опираются на принцип гласности. В полной мере должны быть претворены в жизнь слова Ленина о Советах революционной эпохи: это «власть, открытая для всех, делающая все на виду у массы, доступная массе, исходящая непосредственно от массы, прямой и непосредственный орган народной массы и ее воли»¹.

Самоуправление — во все сферы жизни общества

Являясь ведущим звеном самоуправления народа, Советы призваны содействовать развитию самоуправленческих начал во всех областях жизни на своей территории. Проблема это большая, мы коснемся лишь ряда аспектов.

Прежде всего, Советы призваны организовать и быть «локомотивом» *территориального общественного самоуправления* во всем его богатом спектре. В соответствии со ст. 2 Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» систе-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 12. С. 319.

ма местного самоуправления включает «местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии».

Многие звенья этой системы существовали и ранее, некоторые стали активно развиваться в последнее время (особенно это относится к советам и комитетам микрорайонов и жилищных комплексов). Все эти органы общественного самоуправления становятся опорой Советов в работе с населением, вместе с тем они начинают под их руководством выполнять на общественной основе определенные управленческие функции по руководству жизнью своих территорий и самостоятельностью населения. У общественного территориального самоуправления — хорошие надежды на будущее, особенно по привлечению непосредственно населения к решению вопросов жизни микрорайонов и населенных пунктов, по организации различных гражданских инициатив (субботники, патриотические мероприятия, забота о ветеранах войны и труда, организация здорового образа жизни и др.). Объединяющая роль Советов по отношению к общественному самоуправлению территорий должна серьезно возрасти.

Другое направление: Советы призваны содействовать использованию в соответствии с законом *начал самоуправления на производстве, в трудовых коллективах* предприятий. Согласно Закону СССР «О предприятиях в СССР» от 4 июня 1990 г. «управление предприятием осуществляется в соответствии с его уставом на основе сочетания принципов самоуправления трудового коллектива и прав собственника по хозяйственному использованию своего имущества» (ст. 14).

Заинтересованность Советов в развитии производственной демократии, с одной стороны, обусловлена тем, что самоуправление в данном случае является средством обеспечения учета интересов трудящихся. Поэтому если названный закон говорит, что «решения по социально-экономическим вопросам, касающиеся деятельности предприятия, вырабатываются и принимаются его органами управления с участием трудового коллектива и уполномоченных им органов» (ст. 14), то Советы заинтересованы в применении этой нормы на практике. Выработка решений на предприятиях в условиях гласности и учета мнения коллектива — предпосылка здоровой обстановки в целом на территории Совета. С другой же стороны, заинтересованность Совета в развитии производственного самоуправления обусловлена тем, что ряд решений, принимаемых на предприятии, прямо влияет на интересы Совета и его территории в социально-хозяйственном плане. Закон говорит: «Предприятие при подготовке планов согласовывает с соответствующим Советом народных депутатов мероприятия, которые могут вызвать экологические, социальные, демографические и иные последствия, затрагивающие интересы населения территории» (ст. 23). Естественно, надо, чтобы такие мероприятия внутри предприятия готовились бы и обсуждались с учетом возможностей производственного самоуправления, тем более что работники могут испытывать указанные последствия уже как часть населения территории Совета.

В этом же плане можно говорить еще об одном направлении развития самоуправления, к которому Советы не могут оставаться равнодушными: *развитие демократических начал в управлении делами кооперативов, ассоциаций и других хозяйственных организаций, основанных на коллективной собственности*. Речь идет, конечно, не о вмешательстве Советов в их дея-

тельность, здесь-то как раз и должна быть обеспечена полная самостоятельность в рамках закона. Но поскольку самоуправление заложено в природе всех подобных объединений, Советы могут оказывать им содействие в наполнении его истинно демократическим содержанием. Речь в особенности идет о привлечении всех членов соответствующих кооперативов и других организаций к управлению их делами, принятию решений.

3. Активная роль в политической системе общества

Как органы государственной власти и самые массовые организации народа, Советы призваны быть ведущей силой в руководстве всей жизнью общества, т. е. не только государственными, но и общественными делами. У Советов есть свое социальное назначение, оно обуславливает их место в политической системе страны, отношения со всеми иными элементами этой системы.

Решения Советов —
основа жизни
общества

Прежде всего, следует подчеркнуть обстоятельство, к сожалению подзабытое на практике, хотя и часто используемое в политической агитации: нет и не может быть иных как государственных, так и общественных органов, которые присвоили бы себе функции государственной власти, выступали от ее имени вместо Советов, заменили бы собой Советы.

К сожалению, на практике это имело место. С одной стороны, часть властных функций Советов присвоили себе партийные органы КПСС, с другой стороны, это же сделали исполнительные и распорядительные органы, т. е. аппарат государственного управле-

ния. Это резко ослабило Советы. И не случайно курс на возрождение Советов связан в первую очередь с превращением их в подлинные органы государственной власти.

В чем это должно проявиться? В первую очередь именно за Советами должна быть безальтернативно признана возможность *государственно-правовыми средствами определять пути развития нашего общества*, т. е. и общественный строй страны в целом, и меру сочетания государственного и общественного начал в руководстве жизнью общества, властных распоряжений и рекомендаций, коллегиального решения вопросов, самоуправления и директивы.

Разумеется, в процессе поиска и выработки решений должны принимать участие все слои общества, все имеющиеся в нем силы и организации. Но только Советы, как всеобъемлющая государственная организация всего народа, вправе принимать государственно-властные решения принципиального характера.

Чего же могут касаться эти решения?

Во-первых, Советы должны определять *пути развития экономики* в масштабах государства или конкретного региона. Быть ли экономике рыночной, каким формам собственности стать приоритетными, каков удельный вес каждой формы собственности, какими методами руководить экономикой, что поручить той или иной администрации, трудовым коллективам — подобные вопросы могут быть предметом внимания высших представительных органов власти Союза ССР, республик с учетом федеративной структуры государства. В порядке реализации их решений каждый Совет определяет пути развития народного хозяйства на своей территории, принимает план экономического и социального развития, устанавливает размеры своих расходов и их финансовое обеспечение.

Во-вторых, актами Советов и их повседневными усилиями в стране формируется *демократический политический режим*, важнейшими компонентами которого являются: свобода личности; наличие институтов демократии, позволяющих каждому человеку активно участвовать в политической жизни; атмосфера безбоязненного и конструктивного обсуждения общественно значимых проблем, плюрализма мнений, гласности.

В-третьих, решения Советов являются основой *правопорядка*, гарантирующего каждому гражданину защиту его справедливых интересов, борьбу с нарушениями законности и произволом.

Стоит также подчеркнуть: в правовом государстве *источниками права должны быть преимущественно акты Советов* — органов государственной власти, а среди них — в первую очередь законы, т. е. акты высшей юридической силы. К сожалению, до последнего времени мы имели обратную картину: наши граждане опутаны ворохом ведомственных инструкций и других актов исполнительных органов. Это девальвирует закон, а у граждан исчезает всякое чувство уверенности в правовой обеспеченности своего статуса. Резкое сокращение отраслевых документов, отказ от местничества в регулировании общественных отношений — важная задача правотворчества в наши дни. В ее выполнении ответственную миссию должны выполнить высшие органы власти Союза ССР и республик.

Взаимоотношения
с другими звеньями
политической
системы

С учетом сказанного строятся и отношения Советов с другими политическими и социальными структурами, которые тоже весьма активны в политической системе, — партиями, общественными организациями и движениями. Исходными здесь являются, как минимум, такие факторы. Во-первых, деятельность всех пере-

численных субъектов политической системы строится на основе законов, т. е. актов, принятых высшими звеньями системы Советов, более того — в рамках законов. Решения любых Советов, принятые в соответствии с их полномочиями, обязательны для всех организаций и коллективов, расположенных на соответствующей территории. Во-вторых, каждый субъект политической системы действует в соответствии со своим назначением. И все они исходят из того, что государственной властью являются Советы с присущими им властными функциями. В-третьих, поскольку все они представляют интересы народа, между ними должны быть отношения дружбы и сотрудничества, а не конфронтации.

Исходя из этих общих положений, можно сказать конкретно об особенностях взаимодействия Советов с отдельными элементами политической системы. Наиболее сложным здесь является вопрос об их отношениях с КПСС. Во всей истории нашей страны эти отношения трактовались как руководство Советами со стороны КПСС. Его содержание было, конечно, многоаспектным — от определения политической линии и концепции развития как общества в целом, так и Советов до подбора и расстановки кадров в Советах и контроля за работой органов власти.

Вероятно, в безграничности этого руководства и крылась одна из причин того, что партийные организации стали сплошь и рядом подменять собой Советы, брать на себя их властные функции, выступать как государственные, а то и еще хуже — как надгосударственные организации. Это сопровождалось и политической подбора депутатов Советов по анкетным данным, без должного учета их деловых качеств. Поэтому в итоге формировались такие органы, которые объективно и не могли взять на себя властные функции.

Во-вторых, актами Советов и их повседневными усилиями в стране формируется *демократический политический режим*, важнейшими компонентами которого являются: свобода личности; наличие институтов демократии, позволяющих каждому человеку активно участвовать в политической жизни; атмосфера безбоязненного и конструктивного обсуждения общественно значимых проблем, плюрализма мнений, гласности.

В-третьих, решения Советов являются основой *правопорядка*, гарантирующего каждому гражданину защите его справедливых интересов, борьбу с нарушениями законности и произволом.

Стоит также подчеркнуть: в правовом государстве *источниками права должны быть преимущественно акты Советов* — органов государственной власти, а среди них — в первую очередь законы, т. е. акты высшей юридической силы. К сожалению, до последнего времени мы имели обратную картину: наши граждане опутаны ворохом ведомственных инструкций и других актов исполнительных органов. Это девальвирует закон, а у граждан исчезает всякое чувство уверенности в правовой обеспеченности своего статуса. Резкое сокращение отраслевых документов, отказ от местничества в регулировании общественных отношений — важная задача правотворчества в наши дни. В ее выполнении ответственную миссию должны выполнить высшие органы власти Союза ССР и республик.

**Взаимоотношения
с другими звеньями
политической
системы**

С учетом сказанного строятся и отношения Советов с другими политическими и социальными структурами, которые тоже весьма активны в политической системе,

— партиями, общественными организациями и движениями. Исходными здесь являются, как минимум, такие факторы. Во-первых, деятельность всех пере-

численных субъектов политической системы строится на основе законов, т. е. актов, принятых высшими звеньями системы Советов, более того — в рамках законов. Решения любых Советов, принятые в соответствии с их полномочиями, обязательны для всех организаций и коллективов, расположенных на соответствующей территории. Во-вторых, каждый субъект политической системы действует в соответствии со своим назначением. И все они исходят из того, что государственной властью являются Советы с присущими им властными функциями. В-третьих, поскольку все они представляют интересы народа, между ними должны быть отношения дружбы и сотрудничества, а не конфронтации.

Исходя из этих общих положений, можно сказать конкретно об особенностях взаимодействия Советов с отдельными элементами политической системы. Наиболее сложным здесь является вопрос об их отношениях с КПСС. Во всей истории нашей страны эти отношения трактовались как руководство Советами со стороны КПСС. Его содержание было, конечно, многоаспектным — от определения политической линии и концепции развития как общества в целом, так и Советов до подбора и расстановки кадров в Советах и контроля за работой органов власти.

Вероятно, в безграничности этого руководства и крылась одна из причин того, что партийные организации стали сплошь и рядом подменять собой Советы, брать на себя их властные функции, выступать как государственные, а то и еще хуже — как надгосударственные организации. Это сопровождалось и политической подбора депутатов Советов по анкетным данным, без должного учета их деловых качеств. Поэтому в итоге формировались такие органы, которые объективно и не могли взять на себя властные функции.

Содействуя возрождению Советов как органов государственной власти, *сама партия* поставила вопрос о содержании своей политической линии по отношению к ним. Ее суть: свой политический курс КПСС проводит через Советы, через коммунистов, работающих в органах власти. Представители других политических партий, избранные в Советы, также в работе будут проводить линию своей партии.

Собственно, то же можно сказать и об общественных организациях и массовых движениях. Кстати говоря, несмотря на терминологическое различие в Конституции СССР («партии», «общественные организации», «массовые движения»), на практике порой трудно разобраться, чем же реально является то или иное объединение граждан. Подразумевается, что партии больше ориентируются на занятие политикой и борьбу за места в органах государственной власти, а общественные организации и движения — на удовлетворение профессиональных, половозрастных, любительских, духовных и иных, по преимуществу неполитических, интересов граждан. На деле же некоторые общественные организации являются весьма политизированными, а ряд движений, возникнув в целях консолидации и духовного возрождения граждан, быстро превратились в политические объединения — например, литовский «Саюдис», народные фронты в Латвии, Эстонии, Азербайджане и др.

В целом сейчас просматриваются такие линии организационных отношений Советов и всех видов общественных объединений. Прежде всего, у Советов и общественных объединений нет отношений подчинения, субординации. Каждое общественное объединение самостоятельно в организации своей жизни и работы. Создание объединения — добровольное дело граждан.

Но вместе с тем Советская власть, выражая инте-

ресы народа, имеет право определить общую политику в отношении возможности создания общественных организаций, допустимой и приемлемой их деятельности.

В дополнение к конституционным нормам высшие органы вправе подробнее определять положение общественных объединений. Такое полномочие возложено, например, на Верховный Совет СССР. Речь идет, конечно, не о внутренней жизни и структуре общественных объединений, а об их юридическом положении. Принятый им 9 октября 1990 г. Закон СССР «Об общественных объединениях» определяет основы их правового статуса, порядок образования, права и условия (в основном материально-финансовые) деятельности общественных объединений, осуществления контроля за нею со стороны государственных органов. Такого же рода возможности есть у Верховных Советов республик; не исключены и решения местных Советов об основах положения общественных объединений, действующих только в рамках соответствующих территорий.

Реально в жизни взаимоотношения Советов и общественных объединений чаще всего строятся как сотрудничество. Само формирование Советов без общественных объединений немыслимо — они выдвигают кандидатов в депутаты, а в ряде случаев и сами избирают депутатов (в состав Съезда народных депутатов СССР, Верховных Советов БССР и Казахской ССР). Общественные объединения выделяют представителей в избирательные комиссии, активно участвуют в предвыборной агитации и проведении голосования. Депутаты обязаны отчитываться перед выдвинувшими или избравшими их общественными объединениями.

Они участвуют в работе Советов, вправе предлагать вопросы для обсуждения на сессиях Советов, за-

седаниях их президиумов, постоянных комиссий и комитетов, исполкомов. Общественные объединения могут участвовать в подготовке этих вопросов, проектов решений, вносят проекты законов в высшие органы власти. Возможны совместные заседания Советов, их органов и органов общественных объединений для обсуждения важных проблем.

В свою очередь вопросы для обсуждения в общественных объединениях могут быть предложены Советами, их органами и депутатами. Зачастую органы власти оказывают содействие общественным объединениям в их деятельности.

Итак, мы рассмотрели кратко, что такое Советы, их задачи, место в политической системе. Все это очень важно для понимания статуса депутатов. Перейдем теперь к непосредственному его анализу.

II МАНДАТ ДЕПУТАТА

1. Правовые основы

Для депутатов и высших, и местных органов власти основополагающими документами являются прежде всего *Конституция СССР, конституции союзных, автономных республик*. Ведь именно они закрепляют положение Советов как политической основы государства, имеют раздел «Советы народных депутатов и порядок их избрания», состоящий из трех глав — система и принципы деятельности Советов, избирательная система, народный депутат. Наряду с этим в конституциях есть главы о соответствии Съездах народных депутатов и Верховных Советах, их президиумах, постоянных комитетах, комиссиях, о местных Советах, их постоянных комиссиях, исполнительных органах. Народные депутаты широко пользуются этими конституционными положениями при выполнении депутатского долга.

Специальным актом, обращенным ко всем депутатам страны, является *Закон СССР от 21 декабря 1989 г. «О статусе народных депутатов в СССР»*. Его можно считать своеобразной настольной книжкой каждого народного избранника. Наряду с ним появляются законы о статусе депутатов Советов по уровням их системы. Первый из них — Закон о статусе народного депутата СССР от 31 мая 1990 г. Затем по-

следовали акты республик — например, Законы РСФСР от 15 ноября 1990 г. о статусе народного депутата РСФСР и от 30 октября 1990 г. о статусе народного депутата местного Совета РСФСР и др.

По каждому звену имеются и появляются новые нормативные акты, составляющие основу деятельности как Советов в целом, так и их депутатов. Так, 20 декабря 1989 г. утвержден Съездом народных депутатов СССР «Регламент Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР». На смену Положению о постоянных комиссиях палат придет Закон о комитетах Верховного Совета СССР и постоянных комиссиях его палат. Есть акты о порядке обеспечения деятельности народных депутатов СССР, материальном содержании в связи с выполнением депутатских полномочий. Такого же рода «блоки» законодательства создаются в республиках.

По местным Советам законодательство, которым надо руководствоваться депутатам, тоже обновляется. С принятием Закона об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР во всех республиках происходит обновление законодательства о местных Советах. При этом решаются вопросы о расширении компетенции Советов, о передаче в их ведение вопросов, которые до сих пор рассматривали преимущественно исполнительные и распорядительные органы. Основой организации работы становятся новые регламенты местных Советов, положения об их постоянных комиссиях и другие нормативные акты.

Хотелось бы посоветовать депутатам не смущаться перед обилием правовых актов. Никаких сложностей для депутатов они не вызовут. И один совет: первым должны быть Законы о статусе, их следовало бы тщательно изучить. Возможно, в этом поможет и данная книга. Освоение других актов — процесс по-

стоянный, особенно будут ощутимыми результаты при обращении к конкретным вопросам компетенции и процедуры.

2. Представитель народа в Совете

Призвание быть депутатом

Свои функции Советы осуществляют при активном и непосредственном участии каждого депутата. Он получает доверие трудящихся по своим *политическим, деловым и личным качествам*. Депутат по большому счету — это как бы «эталон» гражданина общества. Ему должно быть присуще *масштабное видение проблем*, учет при этом тенденций развития, запросов отдельных социальных групп, пожеланий различных трудовых коллективов, общественных организаций, избирателей. Ему в равной мере свойственны и «заземленность» на нуждах конкретных граждан, и «высокий полет» при понимании общесоциальных интересов, своей ответственности в их достижении.

Народный избранник — это человек, который готов сделать и в принципе делает больше, чем обычные люди. Это касается и его рабочего места, где депутат является обычно передовым работником, инициатором и проводником в жизнь новых начинаний. Это относится и к его общественной деятельности. Ведь депутатами выдвигают тех, у кого много сил и энергии — при готовности отдать их на общее благо. Депутат должен быть *организатором, лидером*, уметь повести за собой, заразить своим оптимизмом, уверенностью в правильности цели и средствах ее достижения. Депутату часто приходится заставлять всех причастных к какому-либо вопросу делать то, что от них зависит; для этого он должен уметь и убеждать

следовали акты республик — например, Законы РСФСР от 15 ноября 1990 г. о статусе народного депутата РСФСР и от 30 октября 1990 г. о статусе народного депутата местного Совета РСФСР и др.

По каждому звену имеются и появляются новые нормативные акты, составляющие основу деятельности как Советов в целом, так и их депутатов. Так, 20 декабря 1989 г. утвержден Съездом народных депутатов СССР «Регламент Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР». На смену Положению о постоянных комиссиях палат придет Закон о комитетах Верховного Совета СССР и постоянных комиссиях его палат. Есть акты о порядке обеспечения деятельности народных депутатов СССР, материальном содержании в связи с выполнением депутатских полномочий. Такого же рода «блоки» законодательства создаются в республиках.

По местным Советам законодательство, которым надо руководствоваться депутатам, тоже обновляется. С принятием Закона об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР во всех республиках происходит обновление законодательства о местных Советах. При этом решаются вопросы о расширении компетенции Советов, о передаче в их ведение вопросов, которые до сих пор рассматривали преимущественно исполнительные и распорядительные органы. Основой организации работы становятся новые регламенты местных Советов, положения об их постоянных комиссиях и другие нормативные акты.

Хотелось бы посоветовать депутатам не смущаться перед обилием правовых актов. Никаких сложностей для депутатов они не вызовут. И один совет: первым должны быть Законы о статусе, их следовало бы тщательно изучить. Возможно, в этом поможет и данная книга. Освоение других актов — процесс по-

стоянный, особенно будут ощутимыми результаты при обращении к конкретным вопросам компетенции и процедуры.

2. Представитель народа в Совете

Привлечение
быть депутатом

Свои функции Советы осуществляют при активном и непосредственном участии каждого депутата. Он получает доверие трудящихся по своим *политическим, деловым и личным качествам*. Депутат по большому счету — это как бы «эталон» гражданина общества. Ему должно быть присуще *масштабное видение проблем*, учет при этом тенденций развития, запросов отдельных социальных групп, пожеланий различных трудовых коллективов, общественных организаций, избирателей. Ему в равной мере свойственны и «заземленность» на нуждах конкретных граждан, и «высокий полет» при понимании общегосударственных интересов, своей ответственности в их достижении.

Народный избранник — это человек, который готов сделать и в принципе делает больше, чем обычные люди. Это касается и его рабочего места, где депутат является обычно передовым работником, инициатором и проводником в жизнь новых начинаний. Это относится и к его общественной деятельности. Ведь депутатами выдвигают тех, у кого много сил и энергии — при готовности отдать их на общее благо. Депутат должен быть *организатором, лидером*, уметь повести за собой, заразить своим оптимизмом, уверенностью в правильности цели и средствах ее достижения. Депутату часто приходится заставлять всех причастных к какому-либо вопросу делать то, что от них зависит; для этого он должен уметь и убеждать

людей, и помочь каждому почувствовать меру своей личной ответственности. Тот, кто поражен равнодушием, безразличием, не имеет права даже согласиться на то, чтобы стать депутатом. Он не дает ничего ни обществу, ни своим избирателям. В любой момент жизни депутат не имеет права отвлекаться от своего статуса. Немало бывает таких ситуаций, когда из положения «обычного» гражданина ему приходится перейти на официальные позиции и проявить депутатские качества.

**Что значит
быть
представителем
народа в Совете?**

Характеризуя положение депутата, Конституция СССР говорит о том, что депутаты являются представителями народа в органах государственной власти —

Советах народных депутатов.

Что это реально означает для каждого депутата?

Во-первых, народ *уполномочивает* депутатов выражать его волю и интересы, руководить страной повседневно. В преамбуле Закона о статусе народных депутатов в СССР говорится: «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».

Во-вторых, интересы и заботы народа *определяют содержание деятельности* Советов и каждого депутата. Причем процесс происходит двусторонний: люди посредством наказов, обращений к депутатам, к средствам массовой информации влияют на программу и направления их работы; сами органы власти и лично каждый депутат обязаны постоянно выявлять, что волнует советских граждан, и учитывать это в своих акциях.

В-третьих, депутат имеет право в своей деятельности *выступать от имени* советского народа. Понимать это надо так: представительство народных интересов обуславливает поступки депутата. Заботой о народном благе депутат зачастую мотивирует свои выступления на сессиях Советов, обращения к должностным лицам. Причем речь идет о депутатах Советов всех уровней. Нельзя представлять дело так, что лишь народные депутаты СССР выступают от имени всего советского народа, народные депутаты республики — от имени ее народа, а депутаты местных Советов — лишь от населения, проживающего на данной территории. Безусловно, каждый Совет учитывает свой уровень, депутат заботится в первую очередь о решении проблем той территориальной единицы, на которую распространяется власть Совета. Однако его поступки должны быть продиктованы заботами об общем благе. Ведь именно из потребностей граждан, населения различных местностей и регионов страны складываются общие интересы советского народа.

В-четвертых, быть представителем народа в Совете для депутата еще означает и чувствовать свою постоянную *политическую ответственность* перед ним. В любой момент его могут спросить, как он выполняет свой депутатский долг.

Теперь попробуем разобраться: какой спектр имеет емкая формула «депутат — представитель народа в Совете»?

Отражая такой подход, Закон о статусе гласит: «Депутаты выступают ведущей силой самоуправления народа в советском обществе. Непременным принципом депутатской деятельности является всемерная забота о нуждах избирателей, народном благосостоянии, укреплении советской демократии, о согласовании интересов личности, социальных групп, классов, наций и общества в целом».

И все же как в теории, так и в реальной жизни перед депутатами зачастую возникают вопросы: кого же они представляют в органе власти и чьи интересы, в связи с этим, должны быть для них первостепенными в депутатском труде? Остановимся на нескольких наиболее актуальных аспектах данной проблемы.

1. Большинство депутатов в нашей стране избирается в Советы по территориальным избирательным округам. Для того чтобы стать депутатом, надо получить не менее половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Само оно считается состоявшимся, если к избирательным урнам пришли не менее половины зарегистрированных по округу избирателей.

Поэтому очевидно, что депутата надо охарактеризовать прежде всего как *представителя избирателей* своего избирательного округа в Совете. Однако и в связи с этим возникает сегодня вопрос. Известно, что в прежние времена в голосовании участвовало почти 99% избирателей, из них тоже 98—99% отдавали свои голоса за данного депутата, являвшегося обычно единственным кандидатом. И он мог считать себя представителем всех избирателей.

Сейчас положение изменилось. Зачастую депутат избирается из альтернативных кандидатов, получает немало голосов «против». Довольно значительный процент избирателей может вообще не участвовать в голосовании.

И тем не менее депутат, избранный законным путем, считается представителем всех избирателей округа. Естественно, ему придется приложить немало сил, чтобы сделать своими сторонниками большинство избирателей округа. Депутат не вправе отказать в помощи избирателю, которого подозревают в голосовании «против» или который сам признается в этом. Ведь теперь это уже не имеет никакого значения.

В свою очередь избиратели, их клубы, объединения после выборов должны не чинить препятствий депутату, которому они не симпатизируют, а искать пути сотрудничества в совместном решении проблем, волнующих округ.

Если округ многомандатный, все избранные здесь депутаты являются представителями соответствующих групп избирателей. Зачастую депутаты в таком округе для лучшей организации работы договариваются между собой об условном разделе территории. Но для избирателей в принципе это не имеет решающего значения. Депутат не может отказать избирателю в приеме, отослать к своему коллеге, если избиратель желает иметь дело с ним.

Как известно, в многомандатном округе могут быть резервные депутаты — те, кто при голосовании получил больше половины голосов избирателей, но меньше своих конкурентов. У резервных депутатов в Совете — право совещательного голоса при принятии решений. Но в округе они на равных основаниях с другими депутатами являются представителями всех избирателей.

О депутате, избранном в округе, можно также сказать: он — *представитель населения* данного округа. Но разве избиратели и население — не одно и то же? Нет. Депутат многое делает для тех в округе, кому не исполнилось 18 лет и кто, следовательно, не был в числе голосовавших — учащиеся, дошкольники. Кроме того, в округе после выборов может прибавиться население, измениться его состав — приехали жильцы в новый дом, прибыли рабочие по оргнабору, приняты новые студенты в вуз и т. д. И эти люди могут прийти к депутату со своими заботами, отказать им он не вправе.

2. Депутат избирается в территориальном избирательном округе, но выдвигается чаще всего на пред-

приятни, в учреждении, организации, реже — по месту жительства или от общественной организации. Кроме того, и это понятно, депутат работает в определенном трудовом коллективе и чаще всего остается в нем после избрания.

Возникает вопрос: имеет ли место работы депутата «особые права» на него? Вопрос этот животрепещущий. После избрания депутата начинают чаще привлекать к обсуждению проблем управления производством. К нему идут товарищи, нередко с личными просьбами. В Совете тоже помнят о связях депутата с конкретными коллективами. Да и сам он зачастую так захвачен производственными проблемами, что на своих избирателей времени не остается.

Конечно, когда округ большой, то можно посчитать проблемы коллективов, выдвинувших депутатов, частью их забот по округу в целом. Но все равно это будет натяжкой, так как интересы предприятия, его коллектива и остальных избирателей в округе могут не совпадать, а то и резко расходиться. И тем более это может произойти в небольших городах, районах, где, как правило, места выдвижения и избрания не совпадают.

Осуществление полномочий депутатов без контактов с трудовыми коллективами немислимо. Учитывая это, Конституция СССР, Закон о статусе, другие акты содержат ряд важных норм на этот счет: депутат осуществляет свои полномочия, как правило, не прерывая с производственной или служебной деятельностью; он поддерживает связи с коллективами, выдвинувшими его кандидатом в депутаты, а также расположенными на территории избирательного округа; депутат обязан регулярно отчитываться перед коллективами, выдвинувшими его кандидатом в депутаты; трудовые коллективы оказывают содействие депутату в его работе, в организации отчетов перед

избирателями: коллективам дано право возбуждать вопрос об отзыве депутата.

Эти возможности рассчитаны на сотрудничество депутатов и трудовых коллективов. Более того, речь идет о том, чтобы депутаты стали важным связующим звеном в организации деловых отношений между предприятием, где работают, и Советом, куда избраны. Перспективы развития отношений между ними, отраженные как в Законе об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР от 9 апреля 1990 г., так и в Законе о предприятиях в СССР от 4 июня 1990 г., заставляют об этом задуматься. Ведь теперь их отношения строятся на договорной и налоговой основе. Если раньше Советы могли административно влиять на деятельность предприятий, то теперь вступают в действие иные принципы.

Предприятие самостоятельно планирует свою деятельность. Оно согласовывает с Советом лишь мероприятия, которые могут вызвать экологические, социальные, демографические и иные последствия, затрагивающие интересы населения. Местные Советы с согласия предприятий могут объединять их средства, а также бюджетные и внебюджетные ассигнования на строительство, ремонт и содержание на долевых началах объектов социальной и производственной инфраструктуры, а также на природоохранные мероприятия. Предприятие участвует на добровольной договорной основе в работе по комплексному экономическому и социальному развитию территории, проводимой местным Советом за счет средств местного бюджета.

Местные Советы вправе в своих решениях адресоваться к предприятиям только по вопросам, указанным в законодательстве, как и в другие государственные органы; предприятие, получив указание, не соот-

ветствующее компетенции органа либо требованиям законодательства, вправе обратиться в суд или арбитраж с заявлением о признании соответствующего акта недействительным. Более того, и местный Совет, считая, что акты предприятий нарушают права граждан и его компетенцию, может лишь приостановить их и обратиться в суд или арбитраж с требованием об их признании недействительными. Руководитель предприятия назначается органом, которому оно подчинено, и мнения местных советских властей при этом не требуется.

В условиях такой самостоятельности предприятий отношения с местными Советами не прекращаются, они приобретают иное качество. Как раз в этой обстановке немало могут сделать депутаты. Прежде всего это проблема использования трудовых ресурсов. Предприятие должно стремиться к созданию и рационализации рабочих мест, а депутаты вправе это держать под своим контролем. Тем более что территориальные хозрасчетные центры по переобучению рабочих и служащих, помощь работникам в трудоустройстве — забота местных Советов.

Или возьмем такой аспект. Что выпускать — это решают сами предприятия, получая заказы на договорной основе. Но есть ведь кроме стремления получить большую прибыль и такое понятие — нужды населения. И если в этом плане заказ Совета будет отражать то, что необходимо населению, и предприятие в состоянии его выполнить, депутат может добиваться в коллективе, чтобы был с органом власти заключен договор, даже если при этом прибыль будет несколько меньше, чем от другого, более выгодного предложения.

И конечно, предмет особой заботы для предприятий — экологическая обстановка на территории. Отсюда — важные задачи для депутатского корпуса,

когда каждый депутат обязан помнить об интересах населения и добиваться того же от трудового коллектива, где сам работает.

Итак, статус депутата заставляет его, помня о выгодах и интересах коллектива, не забывать и о более общих, территориальных интересах. Депутат порой обязан за кратковременным выигрышем коллектива предприятия разглядеть потери, ощутимые для всего населения, а значит, в конечном счете и для товарищей по труду. И он должен проявить принципиальность, хотя она может стоить ему временного «непонимания» его позиции, неблагоприятного для него общественного мнения в коллективе, сформированного предвзято.

Так, депутат Котельниковского городского Совета (Волгоградская область), заботясь об охране природы, добились, чтобы предприятия прекратили сброс вредных вод в речку Аксай, где стала гибнуть рыба. Коснулось это и опытно-экспериментального завода автоматизированных систем управления, где депутат работал. Вот тут-то с подачи директора (тоже, кстати, депутата) руководители завода и начали объяснять рабочим: ее, мол, не заботит, что штрафные санкции могут быть предъявлены и «родному» заводу, значит, депутат действует во вред коллективу. Надо ли доказывать, что элементарной демагогией просто пытались дискредитировать в глазах рабочих депутата, представителя государственной власти, думающего об общем благе.

Таким образом, по многим вопросам депутату, действующему в трудовом коллективе, невольно приходится «с дистанции» анализировать то, что происходит на предприятии. И уж тем более ему надо думать каждый раз, когда его хотят сделать своеобразным «человеком предприятия» в данном Совете.

В последние годы получила распространение такая форма совместной деятельности депутатов, работающих в одном трудовом коллективе, как производственные депутатские группы (ПДГ). В новой редакции Закона о статусе депутатов в ст. 26 сказано, что для совместной работы в избирательных округах, в трудовых коллективах, общественных организациях по осуществлению своих полномочий депутаты «могут на основе их взаимного согласия объединяться в депутатские группы». Правда, и до этого возможность создания таких групп предусматривалась рядом республиканских положений о депутатских группах.

Возникает вопрос: производственная депутатская группа — особая форма представительства трудового коллектива в Совете или, наоборот, представительства Совета в данном коллективе? Видимо, ни то ни другое. Речь надо вести о несколько ином назначении ПДГ. Они — одно из связующих звеньев между Советом и трудовым коллективом, проводники решений Совета в нем; ПДГ информируют коллективы о решениях Совета. Вместе с тем ПДГ — важный канал сбора и передачи в орган власти информации об обстановке в трудовых коллективах, а тем самым они содействуют правильному выбору Советом вопросов для обсуждения, соединению интересов отраслей и территории. И конечно, важный объект внимания ПДГ — удовлетворение социальных запросов работников, содействие их удовлетворению как службами предприятий, так и территориальными органами.

3. Очень серьезная проблема — как обеспечить *представительство в депутатском корпусе различных социальных групп общества?* Метод, которым раньше пользовались для этих целей, был предельно прост. Его можно назвать «анкетно-командным». Суть в следующем: в нашем обществе есть рабочие, крестьяне, интеллигенция, женщины и мужчины, моло-

дежь и люди старшего возраста, беспартийные и члены КПСС и т. д. Все они должны быть представлены в Советах. Но как это обеспечить? Для каждого Совета создавалась «модель» с заданными параметрами — сколько в нем должно быть рабочих, женщин, комсомольцев и т. п. Затем сверху давалась команда в трудовые коллективы, и они по анкетным данным выдвигали «требуемых» кандидатов. Поскольку на округ приходился один кандидат, избрание было предопределено, а тем самым — «представительство» в органах власти основных социальных групп общества.

Этот метод был по-своему «удобен» и позволял «регулировать» представительство, если надо — увеличивать число депутатов от тех или иных слоев. К примеру, состав Верховного Совета СССР формировался так, что в нем стабильно, из созыва в созыв почти в одних и тех же процентах (чуть больше пятидесяти) большинство составляли рабочие и крестьяне. Многое делалось в стране для вовлечения в общественно-политические процессы женщин, молодежи. Логично «росло» и число депутатов от этих групп в Советах: женщины — до 49,4% в местных органах власти и 32,8% в Верховном Совете СССР; лиц до 30 лет — около 32,4%, членов ВЛКСМ — до 20,7% в местных Советах и 22% в Верховном Совете СССР (в том числе комсомольцев до 15%).

Очевидно, что такие радужные показатели достигались в основном за счет названного механизма. О его недостатках много сказано в нашей печати. Формально-бюрократический подход лишал выборы смысла, делал избирателей равнодушными и апатичными. Отказ от этого метода, выдвижение альтернативных кандидатов, гласность всколыхнули людей, стало более действенным участие граждан в выборах.

Но, конечно, тут же «полетели» все статистические показатели. Трудовые коллективы начали выдвигать

кандидатов в депутаты не по анкетным данным, а исходя из политических, деловых и личных качеств. И, как показали и выборы народных депутатов СССР, и выборы депутатов республик и местных Советов, резко снизилось в числе избранных количество рабочих, колхозников, женщин, молодежи.

Естественно, в этой ситуации надо ответить на вопросы: снизилось ли представительство этих слоев в Советах; надо ли связывать представительство с обязательной принадлежностью депутата к соответствующему социальному слою?

Думается, общий ответ может быть таким: защита интересов той или иной группы населения в Совете не зависит от числа депутатов, принадлежащих к этой группе. Более того, эти интересы может представлять депутат, который относится к иной социальной группе. Дело прежде всего в том, чтобы он мог понять нужды своих избирателей, чтобы у него были необходимые способности к тому, чтобы, действуя по-государственному, учитывать при этом интересы соответствующих социальных слоев.

Как известно, в нашей стране предпринималась попытка создать такую избирательную систему, которая позволяла бы определенным слоям населения направлять в высший орган власти страны своих депутатов. В состав Съезда народных депутатов СССР 750 депутатов избрано от партии, профсоюзов, комсомола, кооперации, объединений женщин, ветеранов войны и труда, академических учреждений, различных общественных организаций. Таким образом, учтены половозрастные, социальные, профессиональные и другие показатели.

Определенную позитивную роль такая система представительства интересов различных групп общества сыграла. Благодаря ей через соответствующие организации к политической жизни привлечены такие

слои, которые ранее организационно были слабо связаны с политикой. Однако в целом эта система выборов не получила поддержки населения — и преимущественно по таким основаниям: нарушается принцип равенства избирателей; в общественных организациях избрание осуществлялось их руководящими органами и далеко не всегда учитывалось мнение нижестоящих ячеек и рядовых членов организации.

Изменения, внесенные в Конституцию СССР в декабре 1989 г., не предусматривают на будущее выборов народных депутатов СССР от общественных организаций. По республикам решение вопроса оставлено на их усмотрение. Сейчас возможность избрания части депутатов от общественных организаций предусмотрена в БССР и Казахской ССР.

Следует вместе с тем отметить, что определенные группы населения страны имеют свои специфические интересы. И хотя их могут учитывать избранные по округам депутаты, но в большей мере это все же смогут сделать те, кто принадлежит к соответствующим группам. Кроме того, это еще и способ данных групп заявить о своих проблемах и добиваться их решения. Наконец, зачастую лицам, принадлежащим к этим группам, трудно вести конкурентную борьбу в избирательном округе и выиграть ее. Мы имеем в виду женщин, ветеранов войны и труда, инвалидов. Вероятно, общество рано или поздно пойдет на то, чтобы эти социальные группы имели свое специальное представительство в депутатском корпусе — по крайней мере на уровне высших органов власти. Разумеется, придется подумать о демократизации механизма избрания депутатов в Советы от этих групп.

Одновременно следует констатировать, что для депутатов, избранных от общественных организаций, помимо представительства соответствующих социальных слоев существует еще и представительство от

данных общественных организаций. Последние вправе давать им наказания, слушать отчеты депутатов, контролировать их работу в органе власти и отзываться о депутатах, не оправдавших доверия организации.

4. В условиях многонационального и огромного по территории государства, каким является Союз ССР, важное значение имеет вопрос о рациональном учете депутатом интересов не только народа в целом и своих избирателей, социальных групп, но также и национально-государственных и территориальных образований, т. е. вопрос о *национальном и территориальном представительстве*. Законодательные основы его правильного понимания заложены в ст. 1 Закона о статусе: «В своей деятельности депутаты руководствуются интересами народа, выражают и защищают интересы своих избирателей, избравших их общественных организаций, а также учитывают экономические, культурные, национальные и иные особенности союзной, автономной республики, автономной области, автономного округа, административно-территориального образования, на территории которых депутаты осуществляют свои полномочия».

Остановимся сначала на некоторых вопросах национального представительства. Будучи избран от определенной территории, депутат учитывает интересы не только тех, кто составляет на ней национальное большинство, но и всех других проживающих здесь граждан. Кроме того, он может и не принадлежать к национальному большинству, проживающему на соответствующей территории. Важно, чтобы в своей работе он учитывал национальные, культурные, духовные, этнические и другие особенности большинства населения данной местности.

Национальное представительство в государственно-правовом аспекте обеспечивается в основном такими путями: во-первых, избрание депутатов в выше-

стоящие органы власти от национально-государственных единиц; во-вторых, создание структур в органах власти, состоящих из депутатов, избранных по национально-территориальному признаку; в-третьих, учет национального состава населения при формировании тех Советов, на территории которых живут люди разных национальностей, обеспечение его пропорционального представительства в соответствующих Советах.

Первый путь представительства особенно четко оформлен организационно на уровне Съезда народных депутатов СССР — из 2250 его депутатов 750 избираются от национально-территориальных округов по нормам: от каждой из союзных республик — 32 депутата, автономных республик — 11, автономных областей — 5, от каждого автономного округа — 1 депутат.

Второй путь наглядно выражен в составе Верховного Совета СССР: одна из его палат — Совет Национальностей — избирается по нормам: от каждой из союзных республик — 11 депутатов, автономных республик — 4, автономных областей — 2, от каждого автономного округа — 1 депутат.

Кроме того, оба названных начала теперь воплощены в высших органах власти РСФСР. Из 1068 народных депутатов РСФСР, образующих республиканский Съезд, 168 избираются по национально-территориальным округам по нормам: 4 от каждой АССР, 2 — от каждой автономной области, 1 — от каждого автономного округа и 84 депутата от краев, областей (исключая автономные образования), городов Москвы и Ленинграда. Верховный Совет РСФСР состоит сейчас из двух палат — Совета Республики и Совета Национальностей. Последний формируется из числа депутатов от национально-территориальных округов по нормам: 3 — от каждой автономной респуб-

лики, 1 — от каждой автономной области и автономного округа, 63 депутата от краев, областей, городов Москвы и Ленинграда.

Что касается третьего пути, то о необходимости учета в полной мере палитры национального состава населения при организации государственных органов и принятии ими решений говорилось во многих политических документах последних десятилетий. Например, это было подчеркнуто в платформе КПСС «Национальная политика партии в современных условиях», принятой Пленумом ЦК КПСС 20 сентября 1989 г.: необходимо стремиться к представительству в органах власти, управления, суда и прокуратуры, в руководстве хозяйственных и социально-культурных учреждений, общественных организаций всех проживающих в стране и в каждой республике народов, разумеется, с учетом деловых и профессиональных качеств людей, расширить их участие в общесоюзных государственных и общественных органах. В документе также отмечено: в связи с тем что осуществляемый переход на альтернативную систему выдвижения и избрания депутатов может привести к утрате или сужению представительства в республиканских органах власти тех или иных народов, нужен механизм, способный компенсировать данные явления. Его элементами могло бы стать создание второй палаты в Верховных Советах республик или же советов представителей национальных групп, проживающих в республиках, при Верховных Советах — с предоставлением им права законодательной инициативы. Целесообразно и создание с согласия Советов в республиках национальных районов, сельских, поселковых Советов в местах компактного проживания национальностей, не имеющих своих национально-территориальных образований.

Как известно, уже осуществляется претворение в

жизнь этих рекомендаций. Например, как мы отметили, создан Совет Национальностей в Верховном Совете РСФСР. 26 апреля 1990 г. принят Закон СССР «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР». Он официально предусматривает возможность создания национальных административно-территориальных единиц, а также национальных культурных центров, национальных обществ и землячеств. Появляются акты и в республиках.

Таким образом, все это позволяет учесть национальные особенности в организации и деятельности Советов. Естественно, нельзя допустить при этом подмены национального представительства национальной ограниченностью, замкнутостью, амбициями. Органы власти должны способствовать единению советских людей независимо от их национальной принадлежности.

Округ депутата, избираемого в вышестоящий Совет, причем неважно — по территориальному или национально-территориальному принципу, охватывает территорию районов, городов, а то и областей либо сам составляет часть соответствующей административно-территориальной единицы. И уже сложилась традиция, что этого депутата считают «своим» представителем не только голосовавшие за него избиратели, но и все население района, города, области, а также руководители местных советских и общественных органов.

Итак, можно ли считать, что в статусе депутата заложено и территориальное представительство? Думается, утверждать такое категорически было бы преувеличением. К тому же аппарат очень быстро воспользовался бы подобной юридической конструкцией и поставил бы депутата вышестоящего органа власти себе

«на службу». Увы, и без этого депутат нередко превращается в местного «толкача», пробивая через свой Совет то, что нужно территории, и не учитывая общегосударственные интересы. Помимо этого надо иметь в виду, что от депутата нередко требуется критическое отношение к местному аппарату, а его не будет при «сближении» депутата с аппаратом как представителя «территории».

Но в интересах эффективной организации депутатской работы рациональный контакт с территорией депутату нужен. Мы уже упоминали ст. 1 Закона о статусе, которая требует от депутата учитывать особенности административно-территориального образования, где он осуществляет свои полномочия. И это логично, ведь такие особенности прямо обуславливают и программу депутатской деятельности, и ее объем. Кроме того, органы нижестоящих Советов, местные партийные комитеты помогают и поддерживают депутатов. Нужно порой добиться энергичных действий нижестоящих Советов. Не случайно закон дает депутату право участвовать в их заседаниях с совещательным голосом.

На практике возникают различные организационные формы объединения депутатов, избранных в Советы по национально-территориальному или территориальному признаку. Так, в Верховном Совете СССР объединяются в группы депутаты, избранные в союзных республиках. Зачастую встречаются и обсуждают общие проблемы депутаты краевых, областных Советов, избранные в одном районе, городе. Подобные пути их сотрудничества позволяют депутатам помогать друг другу, обмениваться опытом.

И вот еще о чем хотелось бы сказать: в 20-е годы делегатам республиканских и общесоюзных съездов Советов давались наказания, принимавшиеся нижестоящими съездами Советов. Правда, выборы тогда были

многостепенные, делегаты на съезды Советов избирались на съездах Советов нижестоящего уровня. Сейчас выборы в Советы прямые, депутатов избирает население. Тем не менее, очевидно, если избирательный округ депутата охватывает территорию одного или нескольких нижестоящих Советов, почему бы этим органам власти не обобщить проблемы, сформулировать предложения по их решению, требующие усилий депутатов и в целом вышестоящих Советов? Эти предложения, переданные депутату, могут быть частью программы его деятельности.

5. И еще один важный вопрос теории представительства требует ответа: как смотреть на депутата — члена той или иной партии, особенно — на депутата-коммуниста? Считать ли исходным началом его статуса избрание в округе или членство в партии? Можно ли рассматривать каждого партийного депутата *представителем партии* в Советах?

В принципе в Советах не должно существовать каких-то обособленных «партийных» и «непартийных» интересов. Ведь в основе деятельности и Советов, и партий — забота о благе народа. Согласно Закону СССР от 9 октября 1990 г. «Об общественных объединениях», «партии, выражая политическую волю своих членов, ставят основными задачами участие в формировании органов государственной власти и управления, а также в осуществлении власти через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов» (ст. 16). Естественно, любая партия может рассматривать партийную часть депутатского корпуса как связующее звено с народом. Через депутатов она проводит в жизнь свои решения, политические рекомендации. И главное здесь состоит в том, чтобы они были правильными, находили поддержку у народа. Тогда не возникает осложнений и у депутатов. Наоборот, будет полное единство их статуса как представителей народа в Советах и членов партий.

3. Осуществляя государственную власть

Выполнение депутатского долга по своему содержанию, по вызываемым последствиям носит государственно-властный характер. Понимать это надо так: во-первых, *депутат как член Совета участвует в осуществлении государственной власти*; во-вторых, в общении с государственными органами, администрацией предприятий, учреждений и организаций, с гражданами зачастую *депутат выступает как представитель государственной власти*.

Первый из отмеченных аспектов депутатского статуса исходным пунктом имеет ст. 1 Закона о статусе с характерным названием «Участие депутата в осуществлении государственной власти». В ней отмечено, что осуществление Советом народных депутатов государственной власти основывается на инициативном и активном участии в его работе каждого депутата.

Участие депутата в осуществлении государственной власти строится на сочетании коллективных и индивидуальных средств. Думается, первые являются все-таки ведущими. Закон о статусе гласит: «Участвуя в работе Съездов народных депутатов, Верховных Советов, местных Советов народных депутатов и их органов, депутаты решают важнейшие вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают законы и другие решения Советов, контролируют работу государственных органов, предприятий, учреждений и организаций». Но порой личные усилия нужны как дополнение к коллективным для обеспечения общего желательного результата — при проверках, организации выполнения решений Советов и т. п.

Теперь о втором аспекте. Закон называет депутата представителем государственной власти. Как понимать

это положение? Какое оно имеет практическое значение? Подчеркнем прежде всего вот что: указанную характеристику депутата мы встречаем в ст. 25 союзного Закона о статусе, в которой сказано, что, «встретившись с нарушением прав и охраняемых законом интересов граждан или иным нарушением законности, депутат как представитель государственной власти вправе на месте потребовать прекращения нарушения, а также обратиться с требованием к соответствующим органам и должностным лицам пресечь такие нарушения. Но было бы ошибочно отсюда делать вывод о том, что в качестве представителя государственной власти депутат выступает только в данной экстремальной ситуации. Просто в ней проявляется в большей мере названная особенность статуса депутата. Однако из его положения как представителя власти закон исходит в целом, предусматривая обязательность рассмотрения депутатских обращений, безотлагательный прием депутата должностными лицами и др. Поэтому обоснованно, например, российский Закон о статусе народного депутата РСФСР называет его в первой же статье «полномочным представителем народа и высшего органа государственной власти РСФСР на всей территории РСФСР и за ее пределами», а Закон о статусе депутата местного Совета РСФСР — «полномочным представителем органа государственной власти и населения, проживающего на территории соответствующего Совета».

Депутат вправе выступать от имени государства и того Совета, в который он избран; он может, основываясь на законе, требовать определенного поведения и конкретных действий от различных государственных органов, должностных лиц, граждан.

В нашей стране есть органы, которые мы традиционно именуем «административными». Определенные категории работников этих органов закон характери-

зует как «представителей власти». Это прокуроры, следователи, судьи и др. Как соотносится их положение и статус депутата.

Надо отметить следующее. Во-первых, депутаты, действуя совместно, принимают законы или решения, имеющие общеобязательный характер и составляющие основу деятельности всех других представителей власти, отражающие многие элементы их правового статуса. Во-вторых, если органы, к которым относятся представители власти, приняли незаконные акты, они будут отменены либо вышестоящими органами, образованными Советами, либо в определенных случаях самими Советами тех или иных звеньев (в свою очередь, им право отмены актов Советов не предоставлено, это делают либо сами органы власти, либо вышестоящие Советы). В-третьих, в порядке контроля Советы могут потребовать информацию или даже отчет от соответствующих звеньев государственных органов, к которым относятся представители власти, с учетом своего уровня проверять их работу (а они подобных прав по отношению к Советам не имеют). В-четвертых, депутаты Советов вправе обращаться к представителям власти, работающим в различных государственных органах, — прокурорам, судьям, сотрудникам органов внутренних дел и др. — по вопросам своей деятельности; с учетом уровня Совета даже адресовать им запросы. Например, народный депутат СССР вправе адресовать запрос Генеральному прокурору СССР, депутат районного Совета — начальнику РОВД и т. д. В-пятых, Совет в целом и каждый депутат может получить помощь и содействие со стороны указанных органов, а для них оказание такой помощи и содействия — обязанность.

Исходя из сказанного, надо специально подчеркнуть, что депутат вправе обращаться к иным представителям власти свои *требования*, они обусловлены его

участием в осуществлении Советом государственной власти. Депутат говорит от имени народа, а все иные представители власти продолжают эту линию.

Но вот вопрос: чего же могут касаться такие требования депутата, особенно адресованные представителям власти в судебных или прокурорских органах? Вероятно, усиления борьбы с правонарушениями в целом, тем более если ухудшилась криминогенная обстановка. Это не могут быть требования по конкретным уголовным или гражданским делам, построенные на категорических однозначных оценках существа дела самим депутатом, — здесь он может излагать свои просьбы, да еще и подумать, обращаться ли с ними. Когда народный депутат СССР в письме в Прокуратуру СССР с безапелляционностью утверждает: «Полагаю, что приговор и определение подлежат отмене, а уголовное дело — направлению на дополнительное расследование»¹, он тем самым явно превышает свои полномочия. Или, например, депутат Моссовета настоятельно просит судью Свердловского районного народного суда г. Москвы приостановить исполнение вступившего в законную силу судебного решения о принудительном обмене жилой площади. На замечание судьи: для этого ведь нужны законные основания — депутат заявляет: судьи зависят от депутатов, и если судья не выполнит просьбу, то депутат будет голосовать против его избрания². Очевидно, что депутат неверно трактует свои возможности, даже и обладая правом при избрании судьи на сессии Моссовета проголосовать как «за», так и «против».

Депутаты и депутатские комиссии не вправе требовать отчетов и докладывания им конкретных уголовных и гражданских дел. В этом плане явно превысил свои полномочия председатель постоянной

¹ Советская Россия. 1990. 6 янв.

² См.: Правда. 1990. 13 июня.

комиссии по социалистической законности Донецкого областного Совета: он пригласил председателя Киевского райнарсуда г. Донецка с двумя еще не рассмотренными делами. Потребовав от него объяснений по существу дел, он предложил ему по одному из них провести повторную психиатрическую экспертизу, так как имеющееся в деле заключение эксперта «вызывает у него сомнение». А на другой день уже председателю Калининского райсуда города пришлось давать объяснение тому же депутату — председателю постоянной комиссии, почему дело разрешено в пользу ответчика — производственного объединения «Донецкнеудрпром», а не гражданина, являющегося истцом¹.

Получив обращение депутата, представитель власти всесторонне рассмотрит поставленный вопрос. Не исключено, что предложения депутата будут учтены в различных профилактических и оперативных мероприятиях соответствующего органа. Допустимо, что депутат может гипертрофировать какие-то события, дать им одностороннюю оценку, просто ошибиться. Но так или иначе, депутату надо дать обстоятельный и убедительный ответ.

В свою очередь, все иные представители власти *не имеют права обращаться с требованиями к депутату*, в этом различие их статуса. Деловые их контакты необходимы и полезны. Но обращаться прокурору, судье, следователю и т. д. к депутату в стиле «я требую от вас», «вы обязаны помочь» непозволительно. Тон должен быть другим — «прошу оказать помощь», «найдите возможность» и т. п. Разумеется, речь не идет в данном случае об обязанностях депутата как гражданина — например, его вызывают повесткой как свидетеля и надо явиться в положенное время. Применяются к депутату, с соблюдением определенных процедур, и меры правовой ответственности.

Для положения депутата как представителя государственной власти свойственны определенные особенности. В основном они связаны с тем, как ему «употреблять власть». Не его задача приказывать, распоряжаться. Не надо ему лично применять принуждение, наказывать виновных. Все строится *на силе и авторитете депутатского слова*: его должны правильно понять, воспринять и следовать ему. Если этого не происходит, депутат добивается требуемого не только активным убеждением соответствующих органов и лиц, но и призывая на помощь компетентные инстанции.

Депутат может, например, лично пресечь нарушение закона, взяв за шиворот дебошира и доставить его в милицию. Иногда последствия печальны — известен случай, когда депутат предъявил удостоверение, заявил, что он представитель государственной власти, и потребовал прекратить драку; дерущиеся прекратили бить друг друга и стали вместе... избивать депутата. Закон дает теперь право депутату даже составлять протокол о нарушении законности. Но гораздо важнее депутату, чтобы не только было пресечено противоправное деяние, но и устранены причины для возникновения подобных.

Кроме того, и это, пожалуй, важнее, реальное применение власти депутатом наиболее ярко проявляется в выполнении его обоснованных требований компетентными органами и должностными лицами. Читая эти строки, депутат может усмехнуться — не лицемерит ли автор, ведь сплошь и рядом с депутатом не считаются, даже если он и представитель государственной власти по закону. Вспоминаются строки из письма в газету депутата Покрово-Пригодного сельского Совета Тамбовской области: не было у населенного пункта, расположенного в двух с половиной километрах от Тамбова, ни автобусного сообщения с городом, ни газа, ни централизованного водоснабжения, ни благоустройств-

¹ См.: Правда. 1990. 13 июня.

ва улиц, да еще и окружала его свалка. Сетовал депутат: «Наши говорят: что же ты, депутат, никакого толку добиться не можешь. Давай, власть применяй. А какая у меня власть — собственные ноги, чтобы по инстанциям мотаться».

Конечно, ничего радостного в описанной депутатом ситуации нет. Но что значит «власть применяй»? Есть ведь люди, ответственные за соответствующие участки, вот и надо заставить их делать то, что им положено. Обращаясь к ним, депутат уже и действует как представитель государственной власти. Да и смотрят на него в «инстанциях» не как на обычного посетителя. А то, что не сразу получаются нужные результаты, означает: надо депутату проявлять больше настойчивости, при необходимости подключать своих коллег из вышестоящих Советов.

4. Формирование программы депутатской деятельности

Как лучше выполнять депутатский долг? Безусловно, наличие желания — одна из важных предпосылок для этого, не случайно каждый кандидат в депутаты пишет заявление о своем согласии баллотироваться, следовательно, положительно оценивает свою готовность к депутатской деятельности. Другая предпосылка — понимание своего статуса, обладание определенным комплексом знаний, в том числе и правовых. Наконец, еще одна предпосылка — ясность в том, чем надо заниматься депутату, т. е. наличие *программы* депутатской работы.

До последнего времени о ней мы говорили как о чем-то абстрактном. Однако в условиях выдвижения многих альтернативных кандидатов программа стала одной из возможностей избирателям увидеть своеобразный «политический портрет» кандидата. В свою

очередь программа, ее составление позволяет кандидату, а затем и депутату продумать свои позиции, взять на себя взвешенные и реальные обязательства, представлять весь спектр дел, которыми придется заниматься после избрания.

Теперь, с принятием законов о выборах, вопрос о том, иметь или не иметь программу, уже не возникает. Законы четко устанавливают, что ее имеет каждый кандидат. Можно констатировать лишь определенную эволюцию в регулировании требований, предъявляемых к программе. Согласно Закону о выборах народных депутатов СССР от 1 декабря 1988 г., «кандидат в народные депутаты СССР выступает с программой своей будущей деятельности. Программа кандидата в депутаты не должна противоречить Конституции СССР, советским законам». Аналогичные положения отражены в ряде республиканских избирательных законов. В то же время в период их обсуждения критиковалась приведенная формула: поскольку многие положения Конституции СССР и законов устарели, программа может содержать идеи, формально им не соответствующие, их можно счесть противоречащими Конституции и законам и по этому основанию чинить препятствия кандидату в депутаты. Поэтому в ряд законов была включена статья иного содержания. Вот как она выглядит в избирательных законах РСФСР: программа «не должна содержать положений, направленных к насильственному изменению конституционных основ государственного и общественного строя СССР и РСФСР, пропаганды войны, призывов к разжиганию расовой, межнациональной и религиозной розни, нарушению прав и свобод человека».

На практике возникает немало вопросов в связи с программами. Коснемся некоторых, особенно актуальных. Прежде всего, надо ли составлять собственную программу, если организация, в которую входит кан-

дидат, опубликовала свою платформу к выборам и он согласен со всеми ее положениями? Думается, и в таком случае собственная программа нужна. Ведь за общей платформой не увидишь лицо конкретного кандидата, а избирателям надо решать, отдавать ли ему предпочтение или нет. Кроме того, округ имеет свои особенности, их тоже следует отразить в программе.

Другой вопрос: должна ли программа быть письменной или кандидату достаточно ее держать в памяти? Абсолютно ясно, что это должен быть текст. С ним сможет познакомиться любой избиратель, некоторые ведь и не придут на встречу. Письменную программу «не забудет» и сам кандидат, став депутатом. А самое главное — согласно закону ему придется отчитываться за выполнение своей программы.

Еще одна проблема: остается ли предвыборная программа как «программа будущей деятельности» депутата без изменения после избрания? Вероятнее всего, нет, хотя то, что запланировано с самого начала, будет ее костяком. Но ведь и за время избирательной кампании, и в период знакомства с избирателями депутат лучше узнает округ; круг вопросов, которыми придется заниматься, обязательно расширится. Депутат также получит наказы избирателей. Включившись в работу Совета, он там тоже выявит важные проблемы, требующие его участия. Таким образом, программа депутатской работы будет гораздо шире его предвыборных обещаний; они во многом материализуются и превратятся в перечень конкретных дел. Эта программа, рассчитанная в целом на созыв, будет депутатом постоянно пополняться с учетом новых задач, возникающих перед ним и Советом. И видимо, нам стоит поговорить о том, что влияет на формирование программы и содержание депутатской деятельности.

Общегосударственные и территориальные интересы — сочетание в деятельности депутата

Депутат не может отмахнуться от забот территории соответствующего избирательного округа или Совета под тем предлогом, что он думает о стране в целом, о всем народе. В этом плане мандат депутата у нас является *императивным* в отличие от так называемого «свободного» мандата депутата буржуазных представительных органов. Смысл последнего в том, что депутат, избранный в парламент, считается представителем всей нации, не связан поручениями своих избирателей, нуждами территории, на которой находится его округ. Он обязан, так сказать, думать лишь об общегосударственном (общетерриториальном) интересе. Юридически это означает, что у депутата нет ответственности перед своими избирателями — он не просто не связан их поручениями, но еще и не обязан отчитываться перед ними, избиратели не имеют права его отозвать. Естественно, не следует упрощать их отношения — депутат старается не потерять контактов с избирателями, что-то делать для них. В конце концов, ведь пройдет время и у них же придется искать поддержки для нового избрания. Но это — больше политические аспекты представительства.

Императивность мандата, конечно, не превращает депутата в марионетку в руках своих избирателей. Лишь объективные и обоснованные требования граждан становятся частью программы его работы. Более того, депутату не следует рядиться в «территориальный мундир» и жертвовать общегосударственными интересами в угоду местным нуждам. Зачастую депутату надо бороться против местничества, когда из-за сиюминутной территориальной выгоды, сомнительных успехов поступают общими интересами, законами и принципами нашего строя.

Правильное соотношение тех и других начал в программе депутата — это и вопрос тактики его деятельности, особенно если речь идет о высших органах власти. Он может превратиться в «ходатая» мест, привозя после каждой поездки в округ большой список просьб, касающихся центральных учреждений, от избирателей и организаций. Кстати, многим депутатам такая роль «защитника обиженных» импонирует. Другие, наоборот, пускаются в большую политику, творят законы, выступают в парламенте. Обращения из округа не столько влияют на их программу работы, сколько вызывают помеху в «высокой» деятельности. Конечно, порой приходится выбирать. И все же реальную отдачу от депутатских усилий должны чувствовать и Совет в целом, и избиратели.

Наказы избирателей

Наказы составляют важнейшую часть программы деятельности депутатов и Советов, к тому же с ними связано много проблем. Поэтому поговорим о них подробнее.

Исходной здесь является ст. 102 Конституции СССР. Согласно ей избиратели и общественные организации дают наказа своим депутатам. Соответствующие Советы народных депутатов рассматривают наказа, учитывают их при разработке планов экономического и социального развития и составлении бюджета, а также при подготовке решений по другим вопросам, организуют выполнение наказов и информируют граждан об их реализации.

Более подробные положения о наказах включены теперь в Закон СССР о статусе народных депутатов в СССР (он содержит новую главу — главу IV «Организация работы с наказами избирателей и общественных организаций»), в Закон о статусе союзных депутатов, акты республик. Однако приходится констатировать, что недавно принятыми законами о депутат-

ском статусе ряда республик, в том числе РСФСР, не предусмотрено существование наказов избирателей как одной из основ деятельности депутатов и Советов, хотя статья о наказах пока и сохранена в их конституциях.

Что же такое наказ? Согласно ст. 27 Закона о статусе народных депутатов в СССР, «наказами являются поручения, принятые при встречах с кандидатами в народные депутаты собраниями или конференциями, представляющими избирателей округа, а при выборах от общественных организаций также съездами, конференциями или пленумами их общесоюзных или республиканских органов».

Порой можно услышать, что наказ — это «просьба», «пожелание», «рекомендация», «задание», «приказ», «требование» избирателей. В законодательстве эти понятия обоснованно не отражены: одни ставят избирателей в робкое положение, другие — в чересчур категорическое. В формуле закона — *«поручения»* — чувствуются сила и достоинство граждан: оказывая доверие человеку, избирая его в Совет, они вправе поручить ему разобраться в каких-то вопросах.

Наказы — не любые поручения избирателей и общественных организаций, а имеющие *общественное значение*. В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1980 г. об организации работы с наказами избирателей об этом говорилось прямо. В Законе о статусе данное положение не отражено. Но, думается, оно весьма существенно. Общественная значимость наказа заключается в том, что избиратели поднимают важную проблему, ее решение требуется в интересах больших групп граждан.

Соизмерить общественно значимое и частное отнюдь не трудно. Если у кого-то отсырела квартира и ее надо ремонтировать — можно обратиться за помощью к депутату. Он не оставит просьбу без внимания, она

тоже станет частью программы его работы. Но вот если нужно отремонтировать многоквартирный дом — это уже тема для наказа.

Наказы вносятся только *на предвыборных собраниях*, «при встречах с кандидатами в народные депутаты», как гласит закон. Это и раньше мало кто оспаривал применительно к Верховным Советам, избираемым на пять лет, — ведь здесь перед депутатами в качестве наказов ставятся обычно крупные, часто общегосударственные проблемы. Как-то мирились с требованием лишь раз на созыв вносить указы депутатам местных Советов — срок их полномочий был коротким, два с половиной года. Но вот он стал равен пяти годам, и тут же возник вопрос: разве могут указы депутату, скажем, районного Совета охватить все прогнозируемые и непрогнозируемые проблемы населения на пятилетие? И не стоит ли «подпитывать» местные Советы указами по истечении половины срока полномочий? Кстати, ведь все равно даже после каждого отчета депутатов составляется перечень проблем и предложений, выдвинутых избирателями.

Новым в законе является положение: «Кандидат в депутаты вправе не принять в качестве наказа предложение, внесенное собранием или конференцией избирателей, если оно противоречит его предвыборной программе» (ст. 27). Думается, сначала кандидату все же надо бы постараться убедить избирателей в необоснованности или нереальности их предложения, прибегнуть к отказу лишь как к крайнему средству. В свою очередь, это не исключает агитации избирателей «против» избрания такого кандидата по всему округу.

Есть в законе и еще одно новшество: «Предложения, содержащиеся в наказах кандидатам, не избранным в ходе выборов депутатами, направляются в соответствующие органы и должностным лицам для рассмотрения и принятия мер» (ст. 29). Думается, это не

самое лучшее решение. Сейчас по округам порой выдвигается до двух десятков и более кандидатов в депутаты. Округа, особенно по выборам в Верховные Советы, большие, охватывают иногда несколько городов и районов. Избиратели встречаются не с каждым кандидатом, но уж если они были на встрече, то поставили проблему общественной значимости, волнующую жителей города, района в целом. И что же? Данный кандидат не избран, другой прошел. И это резко влияет на судьбу наказа. Один войдет в решение Совета, а другой всего лишь будет передан «по принадлежности». Надо сделать по-другому: все указы, внесенные по округу, сконцентрировать у избранного депутата, он учтет их в программе своей работы, более того — они-то в совокупности и помогут ему уточнить программу. В установленном порядке все эти указы надо обобщить и принять меры к их реализации.

Кому дается наказ: депутату, Совету, депутату и Совету? В какой-то мере это схоластическая постановка вопроса. Обращаясь к депутату, люди учитывают, конечно, возможности не только его, но и соответствующего Совета.

Для депутатов указы *обусловлены компетенцией* органа власти, в который они избраны. Это отражено в ст. 27 Закона о статусе: «В качестве наказов народным депутатам СССР рассматриваются поручения, реализация которых относится к ведению общесоюзных органов, а народным депутатам союзных, автономных республик, местных Советов народных депутатов — к ведению соответствующих республиканских или местных органов». Однако сама формулировка этой статьи вызывает замечания. Зачастую избиратель ставит на встрече с кандидатом в депутаты проблему, не задумываясь над тем, какому уровню Советов ее решать. В законодательстве он неискушен. Теперь же его в любой момент могут «остудить» тем, что про-

блема не относится к компетенции того Совета, куда избирается депутат. Между прочим, прежний закон не был таким жестким — просто если было ясно, что наказ относится к компетенции вышестоящего органа, он передавался по назначению. Но принимать его все-таки можно было на любом предвыборном собрании. Такой порядок стоило бы сохранить.

Есть определенный механизм учета, обобщения и рассмотрения наказов, принятия их к исполнению. На собрании, конференции, где вносится наказ, ведется протокол. Предложение о наказе ставится на открытое голосование и считается принятым, если получило больше половины голосов участников. Это отражается в протоколе. Надо, чтобы каждый кандидат в депутаты вел учет данных ему наказов. После избрания депутат должен передать все внесенные ему наказания в орган, ответственный за их обобщение и предварительное рассмотрение. Согласно ст. 28 Закона о статусе, «обобщение и предварительное рассмотрение наказов народным депутатам СССР, народным депутатам союзных, автономных республик, местных Советов народных депутатов осуществляются соответственно Президиумом Верховного Совета СССР и Советом Министров СССР, Президиумами Верховных Советов и Советами Министров союзных, автономных республик, президиумами и исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов с учетом предложений и замечаний комитетов и постоянных комиссий Советов народных депутатов».

Что при этом означает «обобщение»? Думается, это ни в коем случае не может быть «вкусовая» сортировка наказов аппаратом — это берем, то отклоняем, особенно если хлопот будет много. Обобщение должно лишь означать объединение сходных и повторяющихся наказов, их группировка по сферам государственного, хозяйственного, социально-культурного строительства.

Перечисленные выше органы выявляют мнение о наказах компетентных государственных органов, предприятий, учреждений, организаций. Те представляют мотивированные заключения о возможности выполнения наказов, объемах предполагаемых работ, источниках финансирования и сроках.

На стадии обобщения и формирования пакета наказов депутат не должен оставаться в стороне. Не секрет, что отклонить наказания легче, чем искать резервы для их реализации. Кроме того, порой на данной стадии срабатывают соображения о «нужности» одних наказов и нецелесообразности других далеко не по объективным основаниям. Ведь порой под видом удовлетворения «нужд» граждан пытаются облегченным путем решить хозяйственные проблемы, что-то «выбить» у органов снабжения. К примеру, у избирателей Прейльского района Латвийской ССР на прошлых выборах был только один наказ депутату Верховного Совета республики — выделить... автокран колхозу им. Ф. Дзержинского. А у избирателей Резекненского района тоже только один — посодействовать совхозу «Резекне» в получении... микроавтобуса. Резонно возник вопрос: при чем тут наказания? Разве из всех проблем избирателей двух районов оставались только эти две, а остальные были полностью решены?¹ Просто в аппарате подумали, что их легче решить, если оформить как наказания.

Депутат, убежденный в нужности наказа, должен отстаивать свою позицию до конца. Если надо — то и на сессии Совета, где предстоит их обсуждение. Закон не говорит о том, когда надо обсуждать наказания на сессиях — в самом начале работы или несколько позже. Но ясно, что спешить здесь не следует. Должно быть время, чтобы во всем разобрались депутатские коми-

¹ См.: Советская Латвия. 1988. 6 февр.

теты и комиссии, чтобы проект решения Совета о принятии наказов тщательно проработал каждый депутат. Частью такого решения Совета является перечень наказов с указанием сроков и ответственных за их выполнение либо план мероприятий по выполнению наказов. Закон установил, что Совет «вправе принять мотивированное решение о нецелесообразности выполнения отдельных наказов» (ст. 28).

Выполнение наказов — важная забота Советов, депутатов, ряда компетентных государственных органов. Мы уже сказали выше, что указы учитываются при разработке планов и бюджета. Закон о статусе подчеркивает, что «мероприятия по их реализации выделяются в планах и бюджете в специальный раздел». Выполнение наказов, принятых к исполнению Верховным Советом СССР, обеспечивают Совет Министров СССР, другие государственные и общественные органы; наказов, принятых к исполнению Верховными Советами союзных и автономных республик, местными Советами — их исполнительные и распорядительные, другие республиканские и местные органы. Советы осуществляют контроль за выполнением наказов, данных их депутатам. Исполнительные и распорядительные органы не реже одного раза в год докладывают Советам о ходе выполнения решений по наказам.

К сожалению, в прошлом Советы нередко этим ограничивались. О судьбе наказов думали больше сами исполнители. И порой своеобразно: искали различные способы снять их с себя, объявляя их нереальными. В принципе это может быть, но вот вопрос: почему же этого не увидели тогда, когда наказ оформлялся? Преимущественно просьбы о снятии наказов — завуалированное желание избавиться от дополнительных хлопот или же по крайней мере передвинуть их на отдаленное время. И ясно, что вопрос о снятии наказа должен решаться исключительно на сессии Совета.

Закон требует, чтобы работа с наказами шла в обстановке гласности. Решения Советов по наказам подлежат обязательному опубликованию. Средства массовой информации освещают ход выполнения наказов. И конечно, важная роль принадлежит депутату: он осуществляет контроль за исполнением наказов, регулярно информирует избирателей и общественные организации о ходе этой работы.

Вероятно, надо совершенствовать систему специального контроля за выполнением наказов. Во многих Советах накоплен неплохой опыт. Например, в Псковском городском Совете на каждый наказ заводится контрольная карточка. В ней указываются: номер и содержание наказа, исполнитель, название постоянной комиссии и номер депутатской группы, которые осуществляют текущий контроль за ходом выполнения наказа. Ежеквартально представляется информация о выполнении наказов как от исполнителей, так и от депутатов. Информация собирается в папки «Информация о выполнении наказов избирателей». Ежемесячно готовится информация о ходе выполнения наказов — для руководства. Назначаются рабочие совещания с приглашением тех лиц, которые не проявляют оперативности в выполнении наказов. Сложилась и определенная практика снятия наказа с контроля: он считается выполненным, если депутат, которому наказ был дан, подтвердит его выполнение.

**Программа депутата
и планы работы
Совета,
его органов**

Совет народных депутатов работает на базе двух видов планов. Во-первых, это *план экономического и социального развития* территории. Он утверждается Советом.

Данный план — основа деятельности Совета по руководству хозяйственным и социально-культурным строительством. Значение этого плана для формирования программы депутата состоит в том, что прежде

всего очень многие его показатели являются ориентирами для депутата и при выполнении депутатского долга, и при достижении производственных показателей. Участвуя в реализации заданий плана, депутат может наметить и организовать мероприятия по повышению производительности труда, выпуску товаров народного потребления, благоустройству территории, укреплению общественного порядка и т. п.

Во-вторых, очень часто Советы утверждают *перспективный план работы* — иначе говоря, *организационный план*, или *план организационной работы*. В этом плане отражаются основные направления руководства Советов государственным, хозяйственным, социально-культурным строительством, организационные формы решения поставленных задач и перечень основных организационно-массовых мероприятий. Таким образом, в этом плане отражается, когда пройдут сессии Совета, какие вопросы будут на них вынесены, что предстоит рассмотреть президиуму, что поручено исполнительному комитету, как будут работать постоянные комиссии и депутатские группы, какие пройдут массовые мероприятия (совещания, семинары) и т. д. Для формирования программы депутата организационный план имеет важное значение — депутат участник большинства мероприятий, а для эффективности многих должен проводить значительную работу индивидуально.

С учетом перспективного плана работы Совета осуществляют текущее организационное планирование своей деятельности президиум, исполком, постоянные комиссии, депутатские группы. В плане работы президиума, исполкома одна часть мероприятий касается подготовки и обсуждения вопросов на их заседаниях; для программы депутатской деятельности они важны, если предполагается участие в подготовке, составлении проекта решения, проверке дел на месте, участие в заседании президиума, исполкома. Другая

часть мероприятий указанного плана касается организации работы Совета, оказания помощи постоянным комиссиям, депутатским группам, депутатам. Конечно, это тем более связано с индивидуальными возможностями каждого депутата. Также на это рассчитаны и планы постоянных комиссий, депутатских групп: намечаемое ими обязательно выливается в дела депутатов, осуществляющих проверки, готовящих справки, участвующих в обсуждении, добивающихся выполнения рекомендаций постоянных комиссий и депутатских групп.

**Собственные
наметки.
Программа
и личный план
работы депутата**

По ходу избирательной кампании, по мере того как депутат вникает в проблемы округа, Совета, постоянной комиссии, депутатской группы, у него созревают собственные идеи — что надо сделать в органе власти, микрорайоне, округе, что привнести в стиль работы Совета, его отношений с предприятиями, учреждениями и организациями, как работать с населением.

Эти идеи также становятся содержанием программы работы депутата. Причем в одном случае это могут быть действительно лишь наметки, задумки; как их реализовать, будет ясно позже. В другом же — у депутата рождается целый комплекс мероприятий, который можно провести для реализации задуманного им. Что-то он предложит Совету, президиуму, постоянной комиссии, исполкому. Что-то останется его личным и будет больше касаться собственных приемов деятельности, ее стиля, общения с людьми и должностными лицами.

Программа депутата — это все же мероприятия, рассчитанные на более или менее продолжительное время. Но чтобы все воплотить в жизнь, нужны конкретные дела — на каждые неделю, месяц, квартал. И чтобы лучше справиться с обязанностями, не забыть ни главного, ни оперативных дел, ни мелочей, многие

депутаты составляют личный план работы. В нем обычно обозначается, что непосредственно надо сделать депутату за тот или иной период, в какие сроки и для каких целей.

На практике депутаты планируют свою личную работу на неделю, месяц, квартал. Очевидно, это самые оптимальные сроки. Бывает, что плановый период составляет полугодие, год и даже весь созыв. Но в таких случаях трудно, по всей вероятности, предусмотреть на такой большой срок все мероприятия, план будет больше тяготеть к «глобальности», самым крупным делам. А хорош личный план работы депутата именно тем, что в нем отражаются как важные вопросы, так и «текучка», для его забот весьма значимая.

Что же конкретно включать в личный план работы? Трудно предложить какой-то перечень, устраивающий любого депутата, — многое зависит от конкретных условий округа, Совета, степени активности депутата. Встречаются разные варианты личных планов по набору вопросов. Вот один из них: а) работа с избирателями (встречи, прием, рассмотрение предложений, заявлений и жалоб, обращение к должностным лицам по делам избирателей, отчеты перед избирателями); б) контакты с организациями и должностными лицами на территории избирательного округа или по связанным с ним делам (ДЭЗ, школа, почта, магазины, служба быта и др.); в) подготовка и участие в сессиях Совета, заседаниях президиума, постоянной комиссии, исполнительного комитета, участие в работе и выполнении поручений депутатской группы, изучение в округе общественного мнения, проведение проверок и т. д.; г) организация населения на выполнение решений Совета, наказов, воспитательная и профилактическая работа, контакты с трудовыми коллективами, общественными организациями, с органами общественной самодеятельности; д) расширение кругозора де-

путата, ознакомление с опытом товарищей, изучение законодательства и литературы; е) представление информации в Совет, его президиум о ходе выполнения депутатских обязанностей, реализации наказов избирателей и т. п.

В последние годы стал особенно популярен такой «документ», как *дневник депутата*. В него депутат как раз и вносит все то, что надо сделать. Подходы опять же неодинаковые: одни депутаты ведут именно дневник, т. е. намечают, день за днем, что нужно сделать в пределах обозримого срока; другие депутаты выделяют в дневнике задачи на длительный период, а затем уж — для их реализации — текущие дела. Думается, при разных подходах главным должно быть то, чтобы дневник помог депутату помнить не только о таких мероприятиях, как сессия, заседание постоянной комиссии, депутатской группы, но и о небольших вопросах, с которыми к нему обратились избиратели или которые надо поставить перед должностными лицами и государственными органами.

Неплохо, когда депутат передает дневник для ознакомления своему преемнику по избирательному округу. Тот увидит, что было сделано хорошего, какие проблемы и дальше держать в поле своего зрения, многому научится, продолжит лучшие традиции.

5. Депутатская этика

Говоря об общих предпосылках статуса и организации депутатской деятельности, надо оттенить не только политические, правовые и организационные требования, которым она должна соответствовать. Не менее важное значение имеют также и специальные этические нормы, соблюдение которых крайне необходимо для тех, кто претендует на депутатский мандат и затем осуществляет депутат-

ские полномочия. Совокупность таких норм, или правил, получила наименование «депутатской этики» или «этики депутатской деятельности».

Действующее законодательство не запрещает быть депутатами лицам, которые ранее совершили серьезные правонарушения, в первую очередь — преступления. Отбыв наказание, человек возвращается в общество и начинает в полном объеме пользоваться правами, в том числе и политическими. И поэтому если его выдвигают кандидатом в депутаты, то вопрос «быть или не быть» переходит из сферы закона в сферу этики. Естественно, преступление может быть и ошибкой молодости, и давно осознанным и искупленным перед обществом деянием. А к тому же гражданин хочет приносить ощутимую пользу окружающим. Так как же быть? Этически верное решение заключается в том, чтобы ничего не скрывать от избирателей; и пусть они сами решат, достоин ли человек депутатского мандата.

В наше бурное время в политику стремятся не только достойные люди. Есть и такие, у кого на первом плане корысть, амбиции, элементарный авантюризм. И здесь уже должны вступить в борьбу с ним те, кто знает его истинное лицо, помочь избирателям избежать ошибок.

Наконец, если раньше депутатом становился человек, угодный аппарату, номенклатуре, то теперь надвигается другая опасность: лицо, заведомо слабо подготовленное к политической, в том числе и депутатской, деятельности, используют как игрушку или приманку в руках различных политических сил, группировок, движений. Человек же заблуждается насчет своих способностей, переоценивает себя. К тому же его могут элементарно захвалить, исходя из узких интересов и наперед зная, что толку от депутатства здесь будет мало. Для одних, кто поймет в конце кон-

цов, что к чему, наступит разочарование; другим же, «блаженным» в своей вере, уготована трагикомическая судьба.

Есть и такие люди, которые отлично и сами понимают, что не имеют данных для депутатского поприща, нет ни знаний, ни организаторского таланта. Но пересиливает тщеславие, желание известности. Пройтись индивидуально трудно. Однако «в упряжке» с сильными лидерами, объявив себя сторонником какой-то платформы, человек прорывается к депутатскому мандату. Такой политический конъюнктурщик, обычно перекрывающий свои недостатки «обличающей» демагогией, но беспомощный в конкретных вопросах, будет мало полезен избирателям.

Итак, важнейшее требование депутатской этики — *быть самим собой*, не выступать чужим рупором и особенно слепым орудием. Депутат должен иметь и тем более высоко нести свои *честь и достоинство*, завоевывать *авторитет и престиж* в стране, регионе, округе эффективной работой, не заменять ее суетой и видимостью стараний, быть принципиальным и последовательным до конца.

Депутатская этика в полной мере, как и к любому гражданину, предъявляет требования *следования закону, морали, совести* к каждому депутату. Вместе с тем эти требования вполне можно считать повышенными по отношению к депутату, так как он, как мы уже отметили, должен стремиться к идеалу гражданина и патриота страны.

От депутата надо ожидать *уважительного отношения* к людям, к своим избирателям, общественным организациям и движениям. Трудно понять тех, кто на стадии подготовки выборов многое обещает, а получив мандат, пренебрежительно относится к избирателям, отмахивается от их обращений и наказов. Кстати, нередко, что уже видно и по нашей парла-

ментской практике, именно такие депутаты склонны лицемерить, в своих выступлениях в Совете ссылаться на «мнение избирателей», которого они не выясняли, на то, что они выступают «по поручению избирателей», и т. д. Этика депутатов предполагает отказ от спекуляций на данную тему, оперирование только действительно выявленным общественным мнением. Всякого рода пропагандистская шумиха, создающая видимость радения депутата об интересах избирателей, трудовых коллективов, общественных организаций, нежелательна.

Депутат должен быть *человеком слова и дела*. Видимо, не стоит обещать невозможного, и людям более понятен депутат, сдержанный в посулах, чем раздающий их налево и направо. Сдержанность слово, добиться обещанного — для депутата, пожалуй, важнее, чем для кого бы то ни было. Ведь от этого будет прочнее вера гражданина не только в данного депутата, но в Советскую власть в целом.

Надо *ценить доверие*, с которым приходят к депутату люди. И если депутату стали известны какие-то факты, сведения личного характера, касающиеся человека, обращаться с ними надо весьма бережно, чтобы ненароком не нанести душевную травму тому, кто раскрылся перед депутатом, т. е. стоит подумать, использовать ли это в публичном выступлении, давать ли огласку.

Кстати, этика на этот счет нужна и в отношении к противникам, чиновникам аппарата, которые, может быть, и сами не расположены к депутату. *Благородство натуры* — такое качество, которое депутату нужно беречь, ему не стоит опускаться до приемов, которые традиционно именуются базарными оскорблениями или ударами ниже пояса.

К сожалению, за относительно небольшой период работы вновь избранных органов власти мы наблю-

даем — и в прямом телевизионном эфире, и на страницах периодики — отсутствие политической и общей культуры у многих депутатов. Они нападают друг на друга, на работников государственных и общественных органов, не стесняясь в выражениях, обвиняя чуть ли не в связях с мафиозными кланами и т. п. По всей вероятности, Советам всех уровней не обойтись без принятия специальных правил (отдельно или в регламентах), где будет сказано относительно публичных выступлений депутатов — не допускать в них оскорблений других депутатов или намеков на их нечистоплотность, на недостаток ума, не вторгаться в личную жизнь депутата и т. д. Все, что захочется предъявить в виде претензий другому депутату, надо передать в комиссию по депутатской этике для тщательной проверки, а она уж доложит Совету свои выводы.

Мы наблюдаем и то, что не везде приживается такое непреложное правило парламентской деятельности, как *терпимость к иному мнению*. Многие депутаты, пришедшие в Советы на новой, демократической волне, готовы с восторгом слушать тех, кто старается перещеголять друг друга в критике строя. Без радости, но терпеливо выслушивают такие выступления и те, кто видит перспективу перестройки. Никто не предлагает отозвать таких депутатов, начать против них расследование. Однако видно и другое: стоит депутату, не все принимающему в новом курсе, выступить с его критикой или же высказать претензии в адрес лидера страны, республики, как начинается кампания за его снятие с должности, отзыв из Совета.

Вероятно, ряд ее правил будет касаться и того, *как работать депутатам в Совете* — на постоянной основе или освобождаясь на значительный срок с основного служебного места. Есть факты прогуливания сессий, голосования — при электронной системе — за

отсутствующих коллег, неявки на рабочие места в Совете, безответственного отношения к поручениям и т. д. В этом плане депутатская этика будет и своего рода производственной этикой.

Очевидно, что в нашей стране придется решить ряд проблем этики депутатов, касающийся *отношений их с организациями, движениями, предприятиями, фондами и т. д.* Например, надо записать, что депутаты не могут получать подарков, денежных субсидий из любых источников,— это установлено уже во многих странах. Депутаты вряд ли могут пользоваться бесплатно чьим-то транспортом, кроме официально предоставленного, базами отдыха предприятий, дачами и др. Да и при возможности воспользоваться ими за положенную плату порой следует подумать, стоит ли это делать.

Надо также установить, что депутат не может получать денег у предприятий, кооперативов и т. п. за «услуги», «консультации», если это только не имеет конкретного внешнего выражения. Иначе говоря, депутат не может получать под благовидными предложениями по-настоящему не заработанных денег. Кроме того, он не должен давать повода упрекнуть себя в том, что не выполнил работу в полном объеме, что для него создавались особые условия и т. д.

Депутат, думается, не может использовать свое положение для прямой или косвенной рекламы в Совете или печатном органе предприятий, товаров — ни бесплатной, ни тем более при личном интересе. В том числе он не может и использовать каким-то образом связанные с ним или зависимые от него фирмы, организации для саморекламы — например, организовать вручение ими подарков, благотворительные акции и т. п.

Наконец, депутатская этика включает требование *регулярно давать отчет* депутата избирателям о своей деятельности, не уклоняться от этого, не проявлять к

ним по этой части неуважения. При своих встречах с избирателями депутат должен воспитывать у них уважение к закону, к Советской власти. Неэтично подчеркивать лишь заслуги своего Совета и пренебрежительно высказываться о других органах власти.

6. Срок депутатских полномочий. Удостоверения и нагрудные знаки депутатов

Срок полномочий

Продолжительность полномочий депутатов — как и у Советов, т. е. пять лет. С какого дня начинаются полномочия и когда они заканчиваются? Ответ на вопрос дает ст. 3 Закона о статусе — «Возникновение и срок полномочий депутата».

Начинаются полномочия депутата *со дня его избрания депутатом*. Естественно, для большинства депутатов это будет один и тот же день — на который были назначены выборы по избирательным округам. Однако если в округе никто не победил, то проводится либо повторное голосование, либо повторные выборы; тогда полномочия определенной части депутатского корпуса начнутся позже соответственно на две недели или на два месяца. Если и при повторных выборах победитель не выявился, избирательный процесс растягивается еще на два месяца как минимум. Для депутатов, избираемых от общественных организаций, полномочия обычно начинаются на несколько дней раньше, чем для тех, кто идет по округам, так как выборы от общественных организаций проводятся до общего дня выборов.

Какое значение имеет определение дня начала депутатских полномочий? Самое практическое. Уже на

следующий день к депутату может прийти избиратель со своим вопросом. И депутат не может ему сказать: погоди, дай освоиться, получить удостоверение. Нет, он обязан включиться в круг своих депутатских проблем.

Тем более депутат не вправе откладывать выполненные депутатских полномочий до проведения первых заседаний Съезда народных депутатов, Верховного Совета или местного Совета. Но как же так, заявит кто-либо из депутатов, ведь в законе четко сказано: «Избираемая Съездом народных депутатов, Верховным Советом союзной, автономной республики, где создание Съезда не предусматривается, местным Советом народных депутатов мандатная комиссия проверяет полномочия депутатов. Съезд народных депутатов, Верховный Совет союзной, автономной республики, местный Совет народных депутатов по представлению мандатной комиссии принимает решение о признании полномочий депутатов, а в случае нарушения законодательства о выборах — о признании выборов отдельных депутатов недействительными». Разве это не означает, что раньше принятия данного решения у депутата еще не возникли полномочия? Да и депутатского удостоверения до этого дня ему не выдадут.

Нет, такой вывод был бы неправильным. Проверка полномочий депутата мандатной комиссией — это не попытка поставить под сомнение права депутата, а лишь выяснение того, что они возникли законным путем, что выборы прошли без нарушений. Не случайно решение Совета — о «признании» полномочий депутатов, а не о «наделении» их полномочиями. Более того, как мы уже сказали, в законе прямо отмечено, что депутат получает полномочия в результате избрания в орган власти. Общая презумпция действительности выборов и депутатского мандата тоже выражена в законе — Съезд, Совет исходят в целом из того, что выборы прошли правильно, что если и были нарушения, то

единичные, а поэтому и решение их — о признании выборов «отдельных депутатов» недействительными.

Получение депутатского удостоверения, конечно, усиливает уверенность депутата при выполнении долга. Но в общем-то далеко не в каждой ситуации депутату требуется удостоверение. Конечно, порой без этого не обойтись — например, если он требует прекратить нарушение законности от тех, кто его не знает. Но главное все же состоит в том, что и с предъявлением удостоверения, и без него никакого автоматизма в достижении результата нет.

Закон говорит о том, что полномочия депутата заканчиваются в *день избрания депутатов нового созыва*. В прежней редакции это звучало так — в день выборов в Совет нового созыва. Уточнение внесено, конечно, не случайно. Раньше полномочия депутатов заканчивались действительно в один день, на который назначались выборы. Теперь же это выглядит несколько иначе. Если депутат избирался от общественной организации и эта линия формирования депутатского корпуса сохраняется, то у прежних депутатов полномочия прекратятся в день новых выборов от данной организации, т. е. на несколько дней раньше общего дня выборов. Причем полномочия прекратятся у всех депутатов от соответствующей общественной организации одновременно, хотя в этот день, возможно, не все новые депутаты будут избраны.

Однако для выборов по территориальным округам формула «в день избрания» вызвала неожиданные осложнения. При ее буквальной трактовке получается, что пока не избран по округу новый депутат, прежний сохраняет свои полномочия. Казалось бы, это хорошо с позиций избирателей — они «при депутате». Но есть и другие соображения: во-первых, есть ли смысл держать в «подвешенном» состоянии депутата, ожидающегося избрания нового, особенно сейчас, когда по ря-

ду округов выборы затягиваются на 6—10 месяцев; во-вторых, вряд ли естественно такого депутата приглашать на сессии вновь избранного Совета, а это неизбежно придется делать, если считать, что он продолжает выполнять депутатские полномочия. Поэтому, например, российские Законы о статусе депутатов 1990 г. предпочли прежнюю формулировку — окончание полномочий всех депутатов «в день выборов» Советов нового созыва, т. е. для всех одновременно.

Мы считаем необходимым подчеркнуть: депутаты обязаны думать не столько о том, что грядет завершение их полномочий, сколько о том, что их надо осуществлять до самого последнего дня. К сожалению, активность многих депутатов сильно снижается даже после объявления о назначении новых выборов: вроде бы работу можно закончить или существенно ослабить темпы. И особенно снижают те, кого не выдвинули вновь. А надо обеспечить непрерывность депутатской деятельности, с тем чтобы новому депутату легче было, как говорят, принять эстафету.

Вопрос о сроках депутатских полномочий имеет и ряд специфических правовых аспектов. Мы скажем о них здесь в самом общем виде, а дополнительную информацию читатель получит в других частях работы.

Так, как понимать то, что полномочия депутата начинаются «со дня» избрания? Видимо, надо иметь в виду время после 20 часов, когда голосование официально закончено. После этого начинается подсчет голосов и человека можно признать победителем на выборах. Соответственно то, что полномочия заканчиваются «в день избрания» нового депутата, надо связать с моментом начала голосования в этот день: т. е. 7 часов утра в день выборов по округам и то конкретное время, когда начал работу орган общественной организации, собравшийся для избрания новых депутатов. Причем если в этот день депутаты от общественной

организации не были избраны вообще, то полномочия депутата продолжают до соответствующего дня избрания.

Все сказанное имеет значение для решения вопроса о депутатской неприкосновенности — пока человек сохраняет депутатские полномочия, его нельзя привлечь к уголовной ответственности, арестовать или подвергнуть мерам административной ответственности, налагаемым в судебном порядке, без согласия Совета. Подробно об этом пойдет разговор в пятой главе.

У большинства депутатов полномочия продолжают от выборов до выборов, все пять лет, т. е. созыв (есть и иностранное слово — легислатура). Но в отдельных случаях полномочия депутата прекращаются досрочно. Один путь — отзыв депутата избирателями или общественными организациями, его избравшими, если есть основания считать, что он не оправдал доверия. Другой — по решению Совета при наличии обстоятельств, препятствующих дальнейшему осуществлению депутатских полномочий. И об этом в главе шестой мы поговорим подробно.

**Депутатские
удостоверения
и нагрудные знаки
депутатов**

Депутат каждого без исключения Совета имеет депутатское удостоверение и нагрудный знак депутата. Общая статья на этот счет имеется в Законе о статусе и предусматривает, что они выдаются депутату после признания Советом его полномочий и что депутат пользуется удостоверением и знаком в течение срока своих полномочий (ст. 40). Закон также предусматривает, что Положения об удостоверениях и нагрудных знаках, а также образцы удостоверений и нагрудных знаков, их описание утверждаются: для народных депутатов СССР — Президиумом Верховного Совета СССР; для народных депутатов союзных и автономных республик, депутатов местных Советов — президиумами Верхов-

ных Советов соответствующих союзных и автономных республик.

Эти документы на соответствующих уровнях приняты. Они предусматривают, что нагрудный знак депутата носится на левой стороне груди. Право на ношение нагрудного знака сохраняется на весь период депутатских полномочий; подразумевается, что депутат носит знак постоянно, а не от случая к случаю, или же на сессии Совета, либо когда идет «пробовать» вопрос. По истечении полномочий депутата нагрудный знак остается у него, так сказать, «на память». При досрочном прекращении полномочий в случае отзыва депутата или в связи со вступившим в силу в отношении него обвинительным судебным приговором нагрудный знак подлежит возврату в президиум Совета.

Депутатское удостоверение — документ установленного образца, с фотографией депутата и текстом, удостоверяющим, депутатом какого органа власти он является, с подписями должностных лиц Советов и печатями.

Депутат обязан бережно обращаться с депутатским знаком и удостоверением. Не полагается их передавать для использования другим лицам. За незаконное ношение депутатских знаков и использование их удостоверений другие лица могут быть привлечены к административной и уголовной ответственности. Бывшие депутаты также не вправе после окончания полномочий носить депутатские знаки и использовать депутатские удостоверения.

III ДЕПУТАТ В СОВЕТЕ

1. Депутат и Совет: основы взаимоотношений

Правовые основы

Активное участие депутата в работе Совета нельзя обеспечить «обязаловкой», необходимо инициативное и творческое отношение человека к депутатским делам. Активность депутата в Совете означает, что он делает все зависящее от него для того, чтобы работа органа власти была эффективна. Депутат вправе требовать проведения необходимых организационных мероприятий Советом и его органами. Он предлагает им свои идеи, личным участием способствует получению нужного результата. Депутат ставит в Совете любые проблемы и предлагает пути их решения. Таким образом, депутатская активность в Совете — понятие многоплановое; она не сводится только к личному выполнению депутатом определенной работы; это важный изначальный момент, отталкиваясь от которого депутат приходит к полноценному осуществлению задач органа власти в целом.

Правовой фундамент положения депутата в Совете и его отношений с органом власти зафиксирован во многих нормах Закона о статусе. Прежде всего надо назвать такие исходные моменты:

— депутат, являясь членом коллегиального представительного органа государственной власти, обладает всей полнотой прав, обеспечивающих его активное

участие в деятельности Совета, образуемых им комитетов, постоянных комиссий, других органов, несет обязанности перед Советом, выполняет поручения Совета и его органов (ч. 1 ст. 6);

— депутат обязан присутствовать на заседаниях Съезда народных депутатов, сессиях Совета и их органов, в состав которых он избран, активно участвовать в их работе (ч. 2 ст. 9);

— Совет вправе заслушать сообщения депутатов об их работе в Совете, выполнении ими решений и поручений Совета и его органов (ч. 1 ст. 6);

— в случае невыполнения депутатом своих обязанностей в Совете, нарушения им установленного порядка работы представительного органа, требований депутатской этики вопрос о поведении депутата может быть рассмотрен Советом либо соответствующей комиссией Совета (ч. 1 ст. 6).

Несколько важных вопросов возникает в связи с применением в жизни перечисленных норм. Прежде всего, можно ли сказать, что депутат *подчинен* Совету? Следует подчеркнуть, что, характеризуя отношения депутата и Совета, законодательство избегает такого термина. Подчинение предполагает какую-то субординацию. А Совет — это объединение равных, и каких-либо командных отношений между ними не возникает.

Но отсюда следующий вопрос: что значит положение закона — депутат «несет *обязанности перед Советом*»? Думается, как минимум, можно иметь в виду следующее: депутат, работая как в Совете, так и индивидуально, исходит из полномочий данного органа власти, установленных законодательством; депутат руководствуется правилами организации работы, существующими для данного Совета и установленными как законодательством, так и его собственными решениями; депутат участвует в распределении труда в данном Совете, действует в рамках коллегиальных форм

и выполняет поручения Совета и его органов; для депутата являются обязательными решения Совета, принятые в рамках его полномочий; депутат не вправе выходить за пределы тех установлений, которые признаны Советом целесообразными для данного момента, иначе говоря, есть определенная внутренняя дисциплина в Совете (например, если он проводит закрытое заседание и решает не давать о нем информации в печать, депутат должен выполнить такое предписание); депутат связан этическими нормами общения с органом власти и своими коллегами.

Естественно, из того, что депутат несет обязанности перед Советом, для органа власти никак не вытекает права своими решениями возлагать на депутата задачи, не предусмотренные законом, действовать противозаконно.

Отсюда следующий вопрос: какие *поручения* может давать Совет депутату, поскольку это право ему законом предоставлено? Поручение должно вытекать из компетенции соответствующего Совета и быть направлено на то, чтобы депутат содействовал его осуществлению. Например, Совет планирует рассмотреть на сессии проблему обслуживания ветеранов войны и труда; он дает депутатам поручение провести проверку состояния дел, изучить документы, подготовить проект решения.

Может ли Совет поручить депутату от своего имени входить в контакты с другими государственными органами, предприятиями, учреждениями? Безусловно, он вправе это делать. Депутат может представлять Совет в подобных отношениях. К примеру, мы часто читаем и слышим, как делегация Верховного Совета СССР, состоящая из его членов, посетила с визитом какую-то страну, как чья-то парламентская делегация была принята депутатами, входящими в Верховный Совет СССР. Или, например, Съезд народных депутатов

СССР, Верховный Совет СССР создали ряд комиссий по подготовке вопросов, проверке фактических обстоятельств. Эти комиссии, выполняя поручение указанных органов, в отношениях с соответствующими государственными органами выступают от имени создавших их органов.

Конечно, возможности Советов при даче поручений депутатам небезграничны. Так, Совет не вправе дать депутату поручение заменить себя, т. е. осуществить вместо органа власти его полномочия. Соображения о целесообразности, оперативности при этом не могут служить оправданием. То, что положено, согласно Конституции и законам, делать Совету, он и должен выполнять сам.

Кроме того, любые поручения должны исходить из природы депутатского мандата. Если выполнение поручения ставит депутата в несообразную ситуацию, превращает его в придаток аппарата — Совет не должен идти на возложение таких задач на депутата.

Поручения не должны превращать депутата в своеобразного толкача, пробивную силу. Например, порой районному Совету приходится «выходить» на руководство предприятий вышестоящего подчинения. И он смотрит, кто же из депутатов сможет «уломать» соответствующего начальника. Надо сказать, что такие поручения ставят депутата в сложные ситуации. Более естественно в таких случаях, чтобы от имени депутатского корпуса выступал орган Совета — постоянная комиссия, президиум, исполком.

Думается также, что поручения даются Советом депутату с учетом его индивидуальных возможностей, положения в трудовом коллективе, загрузки основной и депутатской работой, профессии. Например, более естественным является поручение Совета депутату, юристу по специальности, включиться в подготовку для сессии вопроса о состоянии борьбы с правонарушителями

на территории Совета. Или, к примеру, Совету предстоит обсудить вопрос о состоянии охраны окружающей среды на конкретном заводе. Есть депутат, там работающий. Можно дать ему поручение включиться в подготовку проверки, написание справок и т. п. Закону это не противоречит, Совет может дать поручение данному депутату. Но стоит подумать, не возникнут ли у него «щекотливые» отношения с руководством и коллективом, не сочтут ли его там за собирающего компрометирующий материал. Возможно, лучше дать такое поручение другим депутатам, постоянной комиссии.

И еще одно: поручение депутату порой бывает завуалированным поручением хозяйственнику, если он обладает депутатским мандатом. Например, Совет поручает депутату, директору завода, принять меры по благоустройству прилегающей территории. Конечно, депутатство здесь на втором плане. Хотя противоречия закону нет, но увлекаться такими поручениями Советам тоже не стоит.

В приведенных выше положениях Закона о статусе есть и еще один важный момент, требующий дополнительных пояснений, — Совет вправе *заслушивать сообщения депутатов*. Такие сообщения могут быть о работе депутатов в Совете, выполнении ими решений и поручений Совета и его органов. Спрашивается: есть ли здесь элементы контроля Совета в отношении депутата? Очевидно, да. Ведь депутату приходится выступать перед товарищами, они могут обсудить сообщение, высказаться о его работе, дать ей оценку. По сообщению депутата Совет принимает решение.

И все же главная цель постановления на сессиях таких сообщений заключается в обобщении и распространении опыта выполнения депутатских обязанностей. Чаще всего все-таки слушаются сообщения тех депутатов, кому есть что рассказать товарищам,

чьи приемы работы заслуживают широкого использования.

Разумеется, сообщение может иметь и просто информационный характер: депутат по поручению Совета провел какую-то работу, сделал анализ, обобщил материалы и документы — результаты в виде сообщения докладываются Совету.

Вместе с тем Закон о статусе в нынешней редакции учел и то, что некоторые депутаты могут работать плохо. И поэтому установлено, как мы уже сообщили выше, что, если депутат не выполняет обязанности в Совете, если нарушает порядок работы органа власти, требования депутатской этики, *вопрос о поведении депутата* может быть рассмотрен Советом либо соответствующей комиссией. Главное, что здесь надо выяснить, — а какие же будут последствия рассмотрения?

Поскольку закон на этот вопрос не отвечает, изложим свои соображения. Во-первых, думается, решение Совета может иметь при рассмотрении данного вопроса оценочный характер. Более, так сказать, «спокойный»: отметить, что депутат не выполняет своих обязанностей. Несколько категоричнее: неудовлетворительно выполняет. Наконец, резкий: например, «депутатом допущены грубые, несовместимые с требованиями депутатской этики, некорректные выпады в адрес...». Соответственно степени остроты формулировки в решении Совет может «предложить» депутату улучшить работу, «потребовать» от него активизации или более качественного выполнения депутатских полномочий, «осудить» действия или высказывания депутата. Во-вторых, видимо, при соответствующих обстоятельствах Совет вправе просить коллективы, выдвинувшие данного депутата, и избирателей его округа заслушать отчет депутата и дать оценку его деятельности. Разумеется, Совету следует в своем обращении к коллективам и избирателям избегать формулировок типа «не

вправе оставаться депутатом», т. е. не оказывать на них давления, дать возможность свободно и объективно решить вопрос.

Таким образом, отношения депутата и Совета могут в какой-то момент и обостриться. Но все же на практике это происходит сравнительно редко. Порой возникают конфликты с органами Совета, об этом мы поговорим несколько дальше. С Советом же у депутата складываются деловые контакты.

Группы
депутатов

Вся работа Совета строится на началах самоуправления и самоорганизации. Это означает, что

именно сами депутаты определяют, как конкретно работать органу власти, какие вопросы, когда и в какой последовательности рассмотреть, развернуть ли широкую дискуссию, ограничиться кратким обсуждением, принять большое или сжатое решение и т. д.

Требования самоорганизации и активности депутатов в Совете поставили на повестку дня вопрос о различных формах депутатских объединений внутри Советов. Надо сказать, что и в прежнее время некоторые виды этих объединений существовали. Например, в каждом Совете была партийная группа — она включала в себя всех депутатов данного органа власти, являющихся членами КПСС. В Верховном Совете СССР были объединения депутатов, избранных от союзных республик, автономных образований в Совет Национальностей, а также депутатов, избранных в Совет Союза на территории соответствующих республик, краев, областей. Зачастую депутаты обеих палат, избранные на соответствующей территории, выступали как общее объединение. Сходные формы существовали и в Верховных Советах республик для депутатов, избранных на территориях автономных единиц, краев и областей.

Сегодня активность депутатов в Советах стала выше. В этом плане их сотрудничество, совместные акции

стали играть еще большую роль и в организации собственной работы, и в подготовке сессий, проектов актов Советов. Кроме того, в условиях плюрализма мнений, необходимости учета специфики различных регионов страны, общеполитических интересов депутатам тоже понадобились организационные формы объединения, служащие всем этим целям. Надо было при этом закрепить и уже накопленный опыт.

В итоге появилось такое понятие, как группы депутатов в Советах. В ст. 15 Закона о статусе народных депутатов в СССР говорится: «Депутат вправе вступать в постоянные и временные депутатские группы, формирующиеся в Совете, и свободно выходить из них». Закон о статусе народных депутатов СССР говорит о праве на объединение в депутатские группы и «депутатские клубы», а российские Законы о статусе добавляют к этому — и «иные депутатские объединения». Порядок деятельности групп депутатов нашел отражение в Регламенте Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, в актах, касающихся организации работы других Советов.

Конечно, создание групп депутатов (возможен и термин «фракции») нельзя ни в коем случае рассматривать как один из способов разобщения депутатов Советов, попытку «расташить» их по разным платформам, позициям, вызвать конфронтацию в Совете. Группа депутатов может иметь какие-то особые позиции по вопросам, обсуждаемым в Совете, выражать интересы какой-то части населения или какого-то региона страны. Но в целом задача групп депутатов в том, чтобы содействовать успешной работе Совета, конструктивно участвовать в выработке его решений. Группы могут и будут добиваться того, чтобы определенные положения, отражающие их позицию или интересы тех регионов и населения, которые за ними стоят, были приняты Советом. Но они не могут торпедировать работу Со-

та категорическими требованиями принять только предлагаемое ими, должны идти на разумный компромисс, сочетать конкретный интерес с общим, с тем, что волнует всех граждан, проживающих на территории данного Совета.

Посмотрим, как регулируется вопрос о группах депутатов в союзном Регламенте. Он устанавливает, что народные депутаты СССР, избранные по национально-территориальным и территориальным избирательным округам в пределах союзной республики, а также народные депутаты СССР от общественных организаций, работающие или проживающие на территории этой союзной республики, составляют группу народных депутатов СССР от данной союзной республики. Те же депутаты, избранные на территории АССР, работающие или проживающие там, составляют группу народных депутатов СССР от данной автономной республики (ст. 38).

Группы депутатов от союзных, автономных республик предварительно обсуждают кандидатуры для избрания в состав Верховного Совета СССР и при его ротации. Они вправе требовать по основным вопросам повестки дня предоставления слова народным депутатам, входящим в группу, при прекращении прений настаивать в установленном порядке на предоставлении слова народным депутатам — если не менее чем две трети состава группы поддерживает такое требование, председательствующий предоставляет слово для выступления представителю данной депутатской группы.

Регламент не называет каких-то других прав указанных групп депутатов. Есть только общая формула — пользуются иными правами, предусмотренными для этих групп Регламентом. К этому надо добавить, что группы депутатов, естественно, пользуются в составе Съезда и Верховного Совета всеми правами,

которыми располагает каждый депутат по отдельности, в том числе и по внесению вопросов на рассмотрение этих органов, проектов законов и других актов, поправок и т. д.

Это важно иметь в виду в связи с тем, что тот же Регламент предусматривает: «Народные депутаты СССР вправе объединяться и в иные, помимо предусмотренных в статье 38 настоящего Регламента, постоянные и временные группы народных депутатов СССР». И как известно, такие объединения депутатов есть: это — межрегиональная, аграрников, и другие группы. Кроме того, в связи с тем что часть депутатов избрана по общественным организациям, каждую такую группу можно считать самостоятельным объединением депутатов. Наряду с этим есть группы депутатов, созданные по половозрастным и социальным группам. Например, объявили о создании своей группы (ассоциации) депутаты — деятели культуры. В принципе возможно объединение в группу народных депутатов СССР — женщин не только тех, кто избран по линии женских организаций, но и женщин-депутатов, победивших в избирательных округах. То же самое относится к комсомольцам, военнослужащим, ветеранам и др.

Таким образом, существование групп народных депутатов СССР должно считаться нормальным явлением нашей парламентской практики. Группы проводят обмен мнениями по вопросам, рассматриваемым не только на Съезде народных депутатов СССР, как предусмотрено ст. 39 Регламента; они должны иметь такое же право и по проблемам, обсуждаемым в Верховном Совете СССР.

Регламент предусмотрел, что по требованию группы народных депутатов в составе не менее 20 человек Президиум Верховного Совета СССР или Президиум Съезда народных депутатов СССР распространяет под-

готовленный ею материал среди народных депутатов СССР как официальный документ Съезда. Группа, насчитывающая не менее 100 человек, вправе пользоваться уже и правами, предусмотренными ст. 38 Регламента, — мы назвали их выше — при условии письменного уведомления Председателя Верховного Совета СССР о своем создании, составе, целях и задачах, лицах, которые уполномочены выступать от имени группы.

О создании депутатских групп информируются народные депутаты СССР. Депутатские группы вправе публиковать свои программы, не противоречащие Конституции СССР, в газете «Известия» или в приложении к ней. Депутатские группы работают в тесном контакте с Верховным Советом СССР, его Президиумом, комиссиями палат и комитетами, другими депутатскими группами.

Сходные нормы о группах депутатов появляются в союзных республиках. Например, народные депутаты РСФСР объединяются в группы либо по территориальному признаку (избранные в пределах АССР, автономной области, автономного округа, края, области, городов Москвы и Ленинграда) либо по иным признакам, прежде всего профессиональным интересам. Возможны выступления депутатов от имени групп, публикация их программ, не противоречащих Конституции РСФСР, в «Российской газете» или в ином официальном печатном органе Съезда и Верховного Совета РСФСР, других средствах массовой информации, распространение созданных группами материалов среди депутатов.

В некоторых республиках есть по несколько политических партий, депутаты, представляющие их, избранные в Верховные Советы. Логично, что здесь возможны группы депутатов соответствующей партийной принадлежности. В будущем то же самое возможно и на союзном уровне, если многопартийность станет ре-

альностью и появятся депутаты — члены как Коммунистической, так и других политических организаций.

В местных Советах уже в настоящее время реально существование групп депутатов из числа тех, кто выдвинут и получил поддержку народных фронтов, различных инициативных, в том числе и так называемых неформальных движений.

Думается, со временем права групп депутатов в Совете получат более четкое и полное отражение в нормах соответствующих регламентов. В особенности речь может идти об оформлении их права предлагать кандидатуры на должности в Совете (председатель Совета, председатель постоянной комиссии и т. д.), высказывать позицию от имени группы на сессии, представлять свой проект закона или решения, влиять на формирование повестки дня Совета и др.

Завершая рассмотрение этого вопроса, отметим, что группы депутатов, создаваемые в Совете, следует отличать от территориальных, а тем более производственных депутатских групп, создаваемых на местах. Эти объединения депутатов функционируют по месту избрания или работы депутатов и имеют несколько иные цели, о чем у нас говорится в соответствующих частях книги.

2. Депутат и подготовка сессий Совета

Выбор вопросов для обсуждения

На сессиях рассматриваются и решаются депутатами важнейшие вопросы, отнесенные к ведению соответствующего Совета. Выбор проблем для обсуждения на сессиях — дело серьезное. Все меньше включается в повестки дня сессий «дежурных» вопросов, навязанных сроками, сезонами (о подготовке к уборочной, к зиме и т. д.). Все больше и чаще Советы обращаются к кардинальным

и животрепещущим проблемам экономического и социального развития.

В перспективных планах работы Советов отражаются вопросы, которые предстоит обсудить на сессиях. Утверждается такой план самим Советом, поэтому депутаты имеют полную возможность предложить при этом проблемы, заслуживающие внимания всего органа власти. Конечно, не все можно предусмотреть наперед. Поэтому бывает и так, когда на данной сессии Совет корректирует повестку дня предстоящей, включает в нее возникшие вопросы, учитывая при этом опять же предложения депутатов, их возможности по подготовке сессий.

Отметим также, что в ряде Советов, увы, пока все идет старым, традиционным путем — повестку дня намечает аппарат. Более того, сохраняются пережитки старого стиля работы — кое-где на местах по команде «сверху» в повестки дня намечаемых сессий включаются одни и те же вопросы, без учета реальной потребности в их обсуждении. Особенно «достаётся» по этой части сельским и поселковым Советам — районные руководители не всегда интересуются, что хотят обсудить депутаты низовых Советов, нет ли надобности обсудить тот или иной животрепещущий вопрос. Диктуя свое, они не задумываются о самостоятельности Совета. Осужденные в ходе перестройки наросты формализма, заорганизованности и бюрократизма следует искоренить из практики планирования сессий Советов, так же как и вообще из их работы.

Видимо, стоит учитывать способность Совета оперативно реагировать на злобу дня. Составленный заранее организационный план не может стать догмой. Если что-то назрело, стоит обсуждать. И здесь может быть ощутимой роль депутатов. Народный избранник может обратиться заблаговременно в президиум Совета и предложить спланировать вопрос на обсуждение

ближайшей сессии. Но если его доводы не убедили аппарат, а депутат убежден в правоте, он вправе выйти со своим предложением непосредственно на сессию — при ее открытии, когда утверждается повестка дня, а также в ходе сессии (лучше всего — в конце, когда закончено рассмотрение повестки дня). Если депутат предлагает рассмотреть вопрос на данной сессии, Совет принимает одно из следующих решений: включить его в повестку дня этой сессии; считать в принципе целесообразным рассмотрение вопроса на сессии, но сначала его хорошо подготовить и затем включить в повестку дня одной из последующих сессий. Если же депутат не настаивает на включении вопроса в повестку дня данной сессии, а лишь считает целесообразным рассмотреть его Совету, орган власти определяет свое отношение к предложению депутата.

Подготовка вопроса к сессии

Вынесение вопроса на обсуждение сессии Совета требует предварительной тщательной подготовки.

Обобщенно говоря, сюда включаются:

— всестороннее изучение проблемы, ознакомление с работой предприятий, учреждений, организаций, с документами и материалами, проведение необходимых проверок и обследований;

— выявление общественного мнения, т. е. отношения граждан, общественных организаций, трудовых коллективов, средств массовой информации к проблеме, а при необходимости — также и мнения ученых, специалистов, экспертов;

— формирование общей концепции и направлений деятельности для решения проблемы, выявление необходимых финансовых затрат, материальных ресурсов, организационных мероприятий;

— подготовка общего доклада о состоянии дел по соответствующей сфере (или тезисы доклада плюс подробная справка);

— подготовка содоклада постоянных комиссий;
— составление проекта решения Совета;
— продуманность общей «архитектоники» сессии, т. е. порядка ее проведения, обеспечения активности депутатов на сессии, необходимости выступления каких-то лиц на сессии, устройства выставок и т. д. (конечно, без заорганизованности);

— организационные и материально-технические мероприятия, обеспечивающие организованное проведение сессии и эффективное участие в ней депутатов.

Во всей подготовительной работе так или иначе участвует депутат. Как именно? Чтобы легче было ответить на этот вопрос, разобьем — конечно, условно — всю подготовку сессии на ряд стадий.

На первой стадии, когда известен срок созыва сессии, решаются организационные вопросы ее подготовки. Прежде всего, определяется, кто будет в целом за нее отвечать. Хотя за подготовку сессии отвечает президиум Совета, это не исключает создание специальных комиссий, групп, непосредственно занимающихся подготовкой сессии. Чаще всего это подготовительная комиссия из руководителей аппарата, постоянных комиссий и ряда депутатов. Но бывает и так, когда ответственность за подготовку сессии возлагается на одну из постоянных комиссий или на группу депутатов.

На этой же стадии составляется план (график) мероприятий по подготовке сессии (на местах есть и другие наименования — например, план подготовки, организации и проведения сессий). В нем определяется, что надо провести, кто отвечает, в какие сроки. Весьма желательно отразить, что ожидается непосредственно от депутатов по их избирательным округам и трудовым коллективам.

Зачастую целесообразно составить вопросник (анкету) — что именно нужно к сессии, какая информация требуется. Вопросник (анкета) рассылается депута-

там, помогает им лучше ориентироваться при подготовке к сессии, собрать нужный материал. Одновременно вопросник (анкета)— способ познания мнения депутатов как разновидности общественного мнения по конкретным вопросам.

В ряде Советов практикуются индивидуальные письма депутатам; в них содержатся рекомендации проверить состояние дел по вопросу, выносимому на сессию, на территории избирательного округа, прислать (привезти) собственные выводы и предложения.

Вторая стадия — сбор информации по вопросу, выносимому на рассмотрение Совета. Условно здесь можно выделить три группы мероприятий. Одна состоит в том, что органы, предприятия, учреждения и организации представляют материалы по вопросу, справки, документы и т. п. Вторая группа мероприятий — всевозможные проверки и обследования, которые проводят депутаты, постоянные комиссии, работники штатного аппарата, а также привлекаемые к подготовке сессии общественники и специалисты (эксперты). Цель мероприятий обеих групп — не только в том, чтобы получить нужные сведения, хотя это и очень важно. Надо также и оказать конкретную помощь проверяемым организациям, оперативно разобраться в сложных ситуациях, не дожидаясь проведения сессии. Что касается депутатов и постоянных комиссий, то их задача состоит и в том, чтобы своевременно поставить соответствующие проблемы перед компетентным органом, добиться принятия им требуемых решений.

Наконец, еще одна важная группа мероприятий данной стадии связана с обеспечением гласности процесса подготовки и принятия решений Советом, выявлением общественного мнения, привлечением населения к проблемам, волнующим депутатов и орган власти. Речь идет о том, чтобы реализовать требование, заложенное в Законе СССР о всенародном обсужде-

нии важных вопросов государственной жизни от 30 июня 1987 г.,— выносить на обсуждение населения животрепещущие проблемы соответствующего уровня с последующим учетом мнения граждан при принятии государственных решений.

Так, на обсуждение населения выносятся проекты решений местных Советов о планах экономического и социального развития и бюджете, об обеспечении социалистической законности, охране правопорядка и прав граждан, о работе предприятий, учреждений и организаций, связанных с обслуживанием населения, и другие важные вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства на местах (ст. 15 Закона от 30 июня 1987 г.).

На практике сложилось два способа организации обсуждений. Первый — проекты решений передаются в трудовые коллективы, рассматриваются на их собраниях; либо проводятся собрания граждан по месту жительства. Второй — проекты или тезисы по ним публикуются в местной печати с приглашением населения повести на страницах газеты разговор о соответствующей проблеме, прислать предложения в Совет, его органы. Бывает и так, что публикуется в газете только извещение о предстоящем обсуждении на сессии вопроса и обращение к населению прислать свои замечания и предложения.

Какова при всем этом роль депутатов? Начнем с того, что они могут быть инициаторами организации обсуждения. Так, в той же ст. 15 Закона от 30 июня 1987 г. говорится, что вынесение проектов решений местных Советов, других важных вопросов на обсуждение населения производится местным Советом или его исполкомом (теперь, очевидно,— президиумом Совета) по их инициативе, а также по предложениям постоянных комиссий Совета, депутатских групп, депутатов, органов общественных организаций, трудовых коллек-

тивов, собраний граждан по месту жительства, других органов и организаций, предусмотренных законодательством союзных и автономных республик. Быть инициатором — значит в одних случаях предложить, а в других, возможно, и настоять на проведении обсуждения.

Если обсуждение назначено, то роль депутатов состоит в том, чтобы стать его непосредственными организаторами среди населения по месту его жительства в соответствующем избирательном округе, а также на собраниях трудовых коллективов — там, где депутат работает, и других, находящихся в округе. Возможно, придется «поднажать», чтобы обсуждение состоялось и в общественных организациях. Естественно, что при этом надо добиваться проведения делового обсуждения, а не для отчетности; депутат призван проследить за тем, чтобы предложения, одобренные на собраниях, были доведены до сведения Совета и нашли отражение в докладе и проекте решения. Не исключено, что он может представить такие предложения в компетентный орган.

Депутат сам тоже является активным участником обсуждения. Свое мнение он может высказать на названных собраниях. Кроме того, депутат выступает на страницах печати, по радио, телевидению. Наконец, не исключено и специальное обсуждение проектов на заседаниях постоянных комиссий Совета, территориальных и производственных депутатских групп.

Важное значение имеет обобщение итогов обсуждения — ведь при этом одновременно стоит ряд задач: какие-то предложения учитываются в проекте решения, докладе и содокладе; по каким-то высказываниям надо принимать оперативные меры; с чем-то, вероятно, придется идти в вышестоящие органы. Депутат может стать полноценным действующим лицом при подведении результатов обсуждения.

Третья стадия подготовки сессии — составление таких рабочих документов, как доклад, содоклад, проект решения. Что касается доклада, то его обычно готовят комиссия Совета или тот орган, по ведомству которого проходит обсуждаемый вопрос. Конечно, депутаты могут туда сообщить свои соображения о том, что включить в доклад, о чем и как говорить. Но все же с текстом данного документа они знакомятся, как правило, на сессии. На местах практикуется рассылать депутатам тексты докладов или тезисов докладов, если планируется проводить сессию без докладчика. Собственно, и в этом случае депутаты получают уже готовый документ.

Что касается содоклада, то его делают постоянные комиссии, комитеты, значит, он готовится с участием всех депутатов — их членов, и особенно тех, кто входит в подготовительные подкомиссии, которые специально создаются комиссиями для тщательной проработки вопроса и текста содоклада.

Проект решения Совета в основе готовится тем же органом (комиссией, комитетом, рабочей группой), который отвечает за доклад. К сожалению, до последнего времени было нередко так, что это был уже чуть ли не окончательный текст. Сейчас надо говорить о гораздо более действенном и непосредственном участии депутатов в подготовке проекта решения Совета. Целесообразно создание с их участием рабочих групп по написанию проекта решения, подготовка депутатами самостоятельно альтернативных вариантов этого документа.

Важную роль призвана играть *четвертая стадия* процесса подготовки сессии — обсуждение документов к ней на заседаниях депутатских постоянных комиссий, комитетов. Эти заседания проводятся непосредственно перед сессиями. Продолжаются они по-разному, с учетом уровня Совета. Например, в Верховных Со-

ветах при обсуждении проектов плана и бюджета образуются подготовительные комиссии из депутатов прежде всего планово-бюджетной и других постоянных комиссий. Заседания указанных комиссий проходят в течение двух — четырех недель, при этом тщательно рассматриваются различные разделы и позиции государственного плана и бюджета — с приглашением руководителей и ответственных работников соответствующих государственных органов. На последнем этапе проводятся совместные заседания планово-бюджетной и других постоянных комиссий, на которых уточняются позиции и принимается их заключение по проекту плана и бюджета.

На местах, конечно, столь долго комиссии не работают. Однако все равно они обязаны собраться перед сессией, обсудить вопрос и представить по нему свое заключение Совету. Комиссии обсуждают также содоклад и поручают кому-либо из депутатов (обычно это председатели комиссий) выступить на сессии Совета.

Организационные аспекты подготовки сессий

До сих пор мы говорили о предметной подготовке сессий, т. е. тех вопросов, которые будут обсуждаться. Не менее важна и организационная подготовка.

Многими сторонами она непосредственно касается депутатов и влияет на эффективность их участия в сессиях.

Президиум, председатель Совета должны сообщить депутатам о времени созыва, месте проведения сессии, а также о вопросах, вносимых на рассмотрение Совета. Относительно сроков извещения депутатов предписания законов неоднозначные по республикам. Так, в РСФСР депутатов поселкового, сельского Совета надо оповестить не позднее чем за пять дней до сессии, депутатов районного, городского, районного в городе Советов — за десять дней, депутатов краевого, областного Совета — за две недели. Что касается Верхов-

ного Совета, то раньше весьма распространенным являлось такое положение, когда депутатам о предстоящей сессии сообщается «заблаговременно», т. е. точного срока не устанавливалось.

Регламент Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 20 декабря 1989 г. внес некоторые уточнения на этот счет. Так, установлено, что постановление Верховного Совета СССР о созыве очередного Съезда публикуется не позднее чем за 30 дней до его открытия с указанием вопросов, которые предполагается внести на его рассмотрение. Что касается сессий Верховного Совета, то установлено, что Совет созывается на весеннюю сессию не позднее марта и на осеннюю — не позднее октября. Таким образом, депутаты в принципе представляют, когда начнется сессия. Одновременно Регламент сохранил прежнюю формулу: Президиум Верховного Совета СССР «заблаговременно» сообщает народным депутатам СССР о времени созыва и месте проведения очередной сессии Верховного Совета СССР, а также о вопросах, вносимых на ее рассмотрение (ст. 57). Но в то же время установлено, что сообщение о созыве очередной сессии Верховного Совета СССР публикуется не позднее чем за тридцать дней до ее открытия с указанием вопросов, которые предполагается внести на рассмотрение Верховного Совета СССР. Поскольку публикация идет в «Известиях» и других газетах, передается по телевидению и радио, депутат уже из этих каналов узнает о предстоящей сессии. Вместе с тем Регламент внес еще одно очень существенное уточнение: Президиум Верховного Совета СССР не позднее чем за две недели до открытия соответственно Съезда или сессии Верховного Совета направляет народным депутатам СССР проекты законов, постановлений, другие документы и материалы по вопросам, которые предстоит рассмотреть (ст. 4, 57).

Итак, по высшим органам власти СССР внесена ясность относительно и сроков сообщения, и видов материалов, которыми снабжаются депутаты к заседаниям и сессиям. Такие же нормы включаются в регламенты высших органов власти республик.

По местным Советам соответствующие вопросы тоже требуют обновленных решений. Например, для Советов — краевых, областных, районных, городских, районных в городах — теперь предусмотрено, что их сессии проводятся не реже трех раз в год. При одной сессии в четыре месяца целесообразно сообщать депутатам и населению о предстоящей сессии дней за двадцать — тридцать.

Законы о местных Советах говорят о том, что по вопросам, вносимым на рассмотрение Совета, депутатам представляются «необходимые материалы». Какие именно и в какие сроки — не уточнено. В регламентах отдельных местных Советов указано, что депутатам представляются «проекты решений и необходимые справочные материалы», а насчет сроков используется формула «заблаговременно».

Думается, нелишними были бы такие уточнения. О предстоящей сессии депутату необходимо сообщать индивидуально, независимо от публикации в печати. В извещении следовало бы указать дату не только открытия сессии, но и явки депутата (возможно, ему надо приехать раньше из-за каких-то дел по подготовке сессии и документов Совета); перечень предполагаемых для обсуждения вопросов; возможную просьбу к депутату собрать ту или иную информацию.

Конечно же надо установить минимальные сроки рассылки (раздачи) сессионных материалов и их виды. Ведь это полностью зависит от аппарата: ранее — исполнительных органов, теперь — самого Совета.

Увы, но и теперешние органы власти и — что печально — их депутаты грешат тем же «нетерпением»,

желанием побыстрее принимать акты, зачастую не изученные как следует всеми депутатами, а то даже нерозданные всем. Видимо, со временем не исключено установление Советами минимальных сроков, которые должны пройти от вручения проектов депутатам до начала их обсуждения на сессиях.

Хорошо, если у депутата будет минимум неделя (в низовых Советах, где рассылка пока затруднена, все материалы в тот же срок должны быть готовы, и депутат может познакомиться с ними в помещении Совета). Что касается видов материалов, то надо, чтобы это были проекты решений Совета с приложениями к ним, включая альтернативные варианты, экспертные заключения, справки (т. е. речь идет о том, чтобы конкретизировать расплывчатое понятие «необходимые материалы»).

Завершая рассмотрение порядка подготовки вопросов к сессиям, отметим, что это не может быть самоцелью, необходимые результаты достигаются лишь тогда, когда творчески проводится сама сессия. И предварительная подготовка, и ход обсуждения обуславливают эффективность работы как Совета в целом, так и каждого депутата.

3. Депутат на сессии Совета

Когда и где проводить сессию

Вопрос о том, когда проводить сессию, в значительной мере предreshается, если Совет на данной сессии определяет дату созыва следующей. Но так бывает не всегда, да и жизнь может что-то скорректировать. Поэтому точная дата созыва сессии определяется президиумом Совета, на который возлагается обязанность созывать сессии Совета.

До последнего времени было немало издержек в связи с созывом сессий — например, установление их дат высшестоящими органами, требование последних проводить сессии нижестоящих Советов чуть ли не в одни дни и часы, в субботы или в вечернее время. Можно надеяться, что все это отпадет, если до конца будут проведены в жизнь требования о коренном обновлении работы Советов — в частности, если сессии станут продолжительными, если депутаты получат специальное время для выполнения своих обязанностей, в том числе и в Совете.

Полученное депутатом *извещение* о сессии является основанием, чтобы администрация отпустила его с работы. Не имея возможности по *уважительным* причинам прибыть на сессию, депутат должен сообщить об этом президиуму Совета. *Уважительными* считаются личные обстоятельства — болезнь, смерть близкого родственника и т. п., а также определенные производственные — например, авария.

Сессии обычно проводятся в зале заседаний Совета либо в здании какой-то школы, конференц-зале предприятия. Но, как говорилось выше, Советы стали чаще проводить сессии в городских домах и дворцах культуры. *Выездные сессионные заседания* проводятся непосредственно на предприятиях, в учреждениях, организациях — в тех помещениях, которыми они располагают.

Полезно для депутата должна быть не только от самих сессионных заседаний, о чем разговор впереди. Но и до начала, в перерывах депутат встречается с должностными лицами, решает многие вопросы, получает консультации и т. д. Соответствующие организационные меры принимает аппарат Совета. Исполнительные и распорядительные органы Совета, другие государственные органы учитывают, что приближается время сессии или что она в данный момент

проводится. Ответственные работники готовы к встречам с депутатами, находятся на рабочих местах, незамедлительно принимают депутатов.

Процедура сессии

Прибыв на сессию, депутат должен активно в ней участвовать. Как известно, сессия — основная форма деятельности Совета. Она состоит из *заседаний Совета* (порой их называют пленарными), а также *проводимых в период между ними заседаний постоянных комиссий (комитетов) Совета. Сессия открывается и закрывается на заседаниях Совета.*

Такой порядок проведения сессии отражен в регламентах Советов. Таким образом, если исходить из него, частью сессии считаются не все заседания постоянных комиссий (комитетов), а лишь те, которые проводятся после ее официального открытия. Заседания, состоявшиеся до первого и после последнего заседаний сессии, ее частью не считаются.

Вместе с тем, по нашему мнению, понятием сессии Совета охватываются состоявшиеся в то же время заседания временных комиссий, созданных органом власти, рабочих и иных (например, постоянно действующих) групп депутатов, Советов Старейшин Верховных Советов.

Процедура сессий во многом одинакова для Верховных и местных Советов, хотя, конечно, имеет свои особенности на соответствующих уровнях. Эти особенности могут быть обусловлены структурой Совета (например, у Верховного Совета СССР, РСФСР — две палаты, и это влияет на порядок работы), его полномочиями (так, для законодательного процесса в Верховных Советах характерна своеобразная процедура).

Вместе с тем сейчас начинают складываться новые правила работы Верховных Советов, обусловленные тем, что они становятся на длительное время работающими органами. Естественно, если местные Со-

веты станут работать более долгое время, возникшие для высших органов власти правила им тоже пригодятся.

Наиболее общие из этих правил заключаются в следующем. По прибытии на сессию и перед каждым заседанием проводится регистрация депутатов. Первое заседание первой сессии вновь избранного Совета открывает и ведет председатель соответствующей (центральной или территориальной) избирательной комиссии, последующие — председатель Совета. Сессии правомочны при наличии не менее двух третей общего числа депутатов соответствующего Совета. Начинается работа сессии с обсуждения и утверждения повестки дня. С сообщением (докладом) по этому поводу выступает один из руководителей Совета (часто — заместитель председателя), он отвечает на вопросы депутатов. Возможна дискуссия по проекту повестки дня, затем — голосование о ее утверждении. Одновременно определяется и порядок работы, т. е. последовательность обсуждения вопросов, время, отводимое на обсуждение, доклады, выступления и т. п.

В Верховных Советах многое из этого находит отражение в регламентах. Например, согласно Регламенту Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР утренние отдельные или совместные заседания палат Верховного Совета СССР проводятся с 10 до 14 часов с перерывом до 30 минут, вечерние — с 16 до 18 часов. Палаты вправе принять решение об ином времени проведения заседаний. Время для докладов, содокладов и заключительного слова устанавливается председательствующим по согласованию с докладчиками и содокладчиками, но не более одного часа для доклада и 20 минут для содоклада. Выступающим в прениях предоставляется до 10 минут, для повторных выступлений в прениях, а

также выступлений при постановочном обсуждении проектов закона — до 5 минут, для выступлений по кандидатурам, порядку ведения заседания, мотивам голосования, для заявлений, вопросов, внесения запросов, предложений, сообщений и справок — до 3 минут. Такие же вопросы процедуры отражаются в новых регламентах Верховных Советов республик и местных Советов.

Помимо общих положений процедуры есть ее особенности применительно к конкретным вопросам, обсуждаемым соответствующим Советом. Можно их объединить в такие группы: порядок формирования Советом государственных органов; процесс рассмотрения проектов законов, включающий два чтения, а также проектов решений нормативного характера, принимаемых местными Советами; рассмотрение планов и программ экономического и социального развития, бюджета и отчетов об их выполнении; рассмотрение — в Верховных Советах — внешнеполитических вопросов; порядок осуществления Советом контрольных полномочий.

Рассмотрение любого вопроса на сессии обычно заканчивается принятием решения. Процедура эта является важной составной частью сессии и находит отражение в регламенте Совета. Важнейшие вопросы при этом: выражение отношения депутатов к представленному проекту решения в целом, возможность внесения предложений и поправок в случае его одобрения, порядок обсуждения проекта, предложений и поправок, последовательность голосования по частям проекта и в целом.

**Права депутата
на сессии Совета**

Уже из сказанного можно было увидеть ряд прав депутатов на сессиях. И все же целесообразно сказать о них комплексно. Напомним, им посвящена специальная статья в Законе о статусе (ст. 10).

Закон исходит из того, что депутат пользуется *правом решающего голоса* по всем вопросам, рассматриваемым на сессии Совета. Депутат имеет право предлагать вопросы для рассмотрения Советом. В этом отношении у органов Совета — президиумов, постоянных комиссий и комитетов, исполкомов, у других государственных органов нет каких-либо преимуществ. При обсуждении проекта повестки дня депутат может вносить свои предложения и замечания как по ее сути, так и по порядку обсуждения и существу обсуждаемых вопросов.

Если вопрос, который предлагает обсудить депутат на сессии, требует принятия нормативного акта, депутат может подготовить либо проект этого документа и внести его на рассмотрение Совета, либо предложение о принятии акта или внесении изменений в действующие нормативы. Для депутата высшего органа власти СССР, союзной, автономной республики это право именуется правом законодательной инициативы, в местных Советах ему соответствует правотворческая инициатива депутата, если речь идет о принятии решения нормативного характера.

Вместе с тем у депутата есть общее право вносить проекты решений по любым вопросам, рассматриваемым Советом. Это означает, что депутат может подготовить свой проект и по тем вопросам, которые внесены на обсуждение органа власти другими государственными органами, органами данного Совета и депутатами. Кроме того, у депутата есть право вносить поправки по проектам решений, которые должен принять Совет.

Как можно видеть, депутат является активной фигурой процесса работы Совета на сессии. Он имеет право участвовать в прениях, обращаться с запросами, задавать вопросы. Депутат вправе выступать с

обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки. По обсуждаемому на сессии вопросу депутат может передать председательствующему текст своего выступления, предложения и замечания для включения в протокол сессии.

Депутат вправе избирать и быть избранным в органы Совета. Он является активным участником процесса формирования на сессии как органов Совета, так и состава других государственных органов. В этих целях депутат вправе высказывать свое мнение по персональному составу создаваемых Советом органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых Советом.

Отметим одновременно, что Закон о статусе в новой редакции несколько ослабил возможности депутата. В прежней редакции говорилось, что депутат вправе «вносить предложения» по персональному составу и кандидатурам, теперь же он может лишь «высказывать свое мнение» по этому поводу. Следовательно, кто-то предложения будет вносить, а депутат — лишь их обсуждать. Если какие-то кандидатуры депутаты отвергнут, им предложат для обсуждения новые. И так до тех пор, пока формирование органов не закончится. Думается, прежняя формулировка больше способствовала действительному участию депутата в процессе создания Советом соответствующих органов.

Правда, как положительный фактор надо отметить то, что теперь у депутата есть не только, как и раньше, право вносить предложения о заслушивании на сессии отчета или информации любого органа либо должностного лица, подотчетного или подконтрольного Совету. В отдельной статье Закона о статусе (ст. 11) установлено, что депутат имеет право на постановку в Совете вопроса *о доверии* составу образованных или избранных Советом органов или изб-

ранным, назначенным или утвержденным им должностным лицам.

Какими бы широкими правами ни обладал депутат на сессии Совета, ее результативность зависит от умения осуществлять эти права, от «искусства» поведения депутата на сессионных заседаниях, от той атмосферы, которую они сами создают в период сессии.

**О чем и как
выступать депутату
на сессии?**

Все перечисленные выше средства так или иначе способствуют активному участию депутата в сессии Совета. Но, пожалуй, одним из наиболее действенных может быть выступление депутата в прениях.

Начнем с вопроса: выступает ли депутат на сессии по собственной инициативе или это выполнение поручения? Практика прежних лет говорит о том, что вопрос этот не праздный. Однако в любом случае, кто бы ни просил или ни поручал депутату выступить на сессии, все равно инициатива исходит и от него самого — он берет слово, значит, считает необходимым выступить. И следовательно, не может быть такой постановки вопроса: есть поручение — можешь выступать, нет — сиди и помалкивай. Нет, от депутата ожидается активная жизненная позиция, она и обуславливает то, что он берет слово.

Итак, успешной сессию можно назвать лишь в том случае, если депутаты приняли заинтересованное участие в обсуждении повестки дня, поделились своими мыслями, внесли дельные предложения, критические замечания. Особенно это касается рядовых депутатов.

В сказанном содержится и значительная часть ответа на первую часть вопроса, вынесенного в подзаголовок, — «о чем» выступать депутату. Дело в том, что, к сожалению, сложилось несколько нежелательных стереотипов депутатских выступлений на сессиях.

Один из них: депутат говорит вообще о важности

обсуждаемого вопроса, о необходимости его решения. Но не вносится ни одного предложения, не звучит ни одной дельной мысли. Это выступление, так сказать, «обо всем и ни о чем», оно ничего не дает ни уму, ни сердцу. Такому выступающему депутату хочется сказать известные слова: поменьше общих фраз, побольше дела.

Другой стереотип: самоотчет в той или иной форме. Депутат рассказывает о работе того коллектива, членом которого состоит, его успехах и проблемах. Он может подробно проинформировать о том, что делает сам как работник, о достижениях и трудностях своей профессии. В конце концов депутат может и потребовать принятия каких-то мер, но опять же для того коллектива, в котором трудится. Он как бы забыл о своем назначении депутата и сессии Совета как формы работы органа государственной власти, а не отраслевого совещания по какому-то хозяйственному вопросу.

Третий стереотип: выступления-«разгоны», характерные для любителей критики. К сожалению, есть и такие депутаты, которые считают: мое дело сказать, покритиковать, а что и кто должен делать — не моя забота. Конечно, нужна не критика во имя критики, а деловой стиль работы. Между тем на местах кое-где быстро «перестроились». Критику сделали самоцелью, и депутатов ориентируют на то, чтобы они обязательно кого-то покритиковали, а то и подсказывают объект критики. Реакции на критику почти никакой, зато «наверх» с гордостью сообщается даже своеобразная «статистика критики».

Конечно, преодоление стереотипов требует прежде всего тщательной предварительной подготовки депутата к сессии. Если он заранее хорошо представляет цель сессии, не желает формально «отсидеться», собирает материал, продумывает вопросы — ему будет что

сказать своим коллегам. Тогда и выступление будет непосредственным, живым.

Но все-таки вопрос о том, как выступать, депутатов часто волнует. Не так много у некоторых опыта публичных выступлений, и они робеют, выходя на трибуну. А другие, может, и знают в принципе, что сказать, да боятся не попасть «в струю», показать себя не с лучшей стороны и т. п.

Учить депутатов риторике, ораторскому искусству мы не будем. Хотелось бы только сказать: выступление должно быть, во-первых, естественным и искренним, во-вторых, заранее продуманным, в-третьих, эмоциональным и отчетливо произнесенным (невнятная, маловразумительная речь, пересыпанная междометиями, сорными словами типа «так сказать», неграмотными оборотами, заранее обречена на неудачу).

Надо ли писать текст выступления? Это зависит полностью от индивидуальных склонностей самого депутата. Есть любители импровизаций, которые не ищут слов, их речь будет плавной и грамотной в любой обстановке. Кто-то предпочитает иметь под руками тезисы выступления, но говорить все же свободно, лишь изредка заглядывая в них. Наконец, кое-кому не помешает и написать полный текст, если иначе нет уверенности в том, что волнение не будет преодолено.

И еще об одном: надо ли предварительно показывать свой текст (тезисы) работнику президиума, исполкома Совета или согласовывать с ним, о чем будешь (хочешь) говорить? Никакой обязательности на этот счет нет. Депутат может, конечно, посоветоваться с работником, так же как и со своими коллегами, о чем конкретно говорить, в какой форме. Но это сугубо его личное дело.

Очень важный фактор — результативность выступления депутата на сессии. Такое выступление — не «сотрясение» воздуха, не «выпускание пара». На это по-

рой надеются руководители аппарата: поговорят, мол, депутаты, пошумят, а разойдутся — и все пойдет по старому. Нет, так быть не должно. Некоторые данные из прошлой практики заставляют задуматься над данной проблемой, искать средства ее решения. Так, в ходе опроса депутатов в г. Москве в 1987 г. на вопрос: «Если Вы выступали, то были ли в конечном счете разрешены поставленные Вами вопросы или приняты Ваши предложения?» — получены такие ответы (в %):

	Депутаты Моссовета	Депутаты Киевского районного Совета
В основном да	33,0	20,0
Иногда да, иногда нет	50,0	17,0
Поставленные вопросы по существу не решались	17,0	63,0

Эти ответы свидетельствуют о том, что поднимаемые депутатами вопросы до последнего времени зачастую не решались. Более того, удалось выявить, что в основном решались вопросы, поднятые депутатами-руководителями (50%), а у депутатов-рабочих — только 16%. Конечно, это отражалось на активности депутатов, порождало их апатию.

Эффективность (результативность) выступления депутата на сессии должна измеряться двумя видами факторов. Во-первых, это его эмоциональное воздействие на аудиторию — депутатов и других находящихся в зале заседания. О важности данного фактора уже говорилось. Его нельзя сбрасывать со счетов — немаловажно сделать других своими союзниками, заронить свои идеи в их сознание, найти поддержку. Во-вторых, и это весьма существенно, результативность должна оцениваться по последствиям выступления. И видимо,

они должны быть такими: а) идеи и предложения депутата вошли в проект решения Совета; б) по вопросам, поднятым депутатом, выступил руководитель государственного органа на данной сессии и дал обстоятельную информацию, удовлетворяющую депутатов; в) для реализации предложений депутата образована Советом комиссия (рабочая группа), которой поручено изучить проблему и представить соображения Совету на следующей сессии; г) Совет поручает постоянной комиссии, исполнительному или иному подотчетному органу сделать то же самое и доложить об этом на сессии; д) предложение депутата передается в исполнительный орган, где рассматривается по существу — лучше с участием депутата, а о результатах — и это очень важно — сообщается на следующей сессии всем депутатам (либо данным депутатом, либо руководителем органа); е) на основании высказываний депутата на сессии исполнительный орган организует проверку, выясняет состояние дел, степень ответственности руководителей. В итоге появляется решение органа, а виновный либо наказывается, либо снимается с должности, о чем сообщается на следующей сессии.

Результативность не следует толковать превратно: мол, выступил депутат, и все тут же исправилось, а плохо работающих выгнали. К сожалению, не все быстро делается даже тогда, когда депутат абсолютно прав. Но бывает и так, когда депутат в своем выступлении высказывает свое, порой не самое объективное восприятие ситуации, он может и просто ошибаться или заблуждаться. Поэтому эффективность надо толковать так, что каждое без исключения выступление депутата на сессии *требует реакции*, причем своевременной. Либо дела, если оно требуется, либо информации, либо, наконец, ответа данному депутату о степени обоснованности его аргументов.

Гласность
сессий

Обеспечение гласности сессий начинается еще со стадии их подготовки. Как мы уже говорили, обращение к населению с просьбой откликнуться по вопросам, выносимым на сессии, прислать в Совет предложения и пожелания, организация предварительного обсуждения вопросов и проектов решений на собраниях граждан по месту их работы и жительства, в печати и других средствах массовой информации — это испытанные каналы привлечения внимания населения к работе Советов и информирования о ней.

В настоящее время традиционные средства гласности переплетаются с некоторыми новыми. Так, давно используется такой проверенный путь, как проведение выездных сессий в трудовых коллективах. Они особенно полезны в связи с обеспечением комплексного экономического и социального развития, более активного участия в нем отдельных предприятий и хозяйственных организаций, соблюдения социалистической законности.

Значительно увеличилось число приглашаемых на сессии Советов представителей трудовых коллективов и общественных организаций. Многие Советы делают и следующий шаг, о котором мы уже упоминали, — проводят свои сессии в расположенных на их территориях домах и дворцах культуры, обеспечивая свободный доступ в зал для всех желающих.

Правда, проблем еще немало, и не стоит закрывать на них глаза. Кое-где пытаются сохранить прежний порядок — проводить сессии в «закрытых» помещениях, ограничивать круг присутствующих (кроме депутатов) лишь специально приглашенными представителями трудовых коллективов и общественных организаций. Немалое число местных Советов продолжает сохранять систему пропусков на сессию.

Однако возникли проблемы и там, где двери залов заседаний открыли полностью. Во-первых, количество желающих порой превышает вместимость помещений. Во-вторых, у депутатов еще нет опыта работы в такой обстановке, порой они как бы растворяются в общей массе. В-третьих, не всех присутствующих устраивает роль слушателей, или, как порой выражаются, «статистов». Появились желающие выступать. Раньше, когда число приглашенных было ограниченным, кто-то из них тоже получал слово, но все было «чинно и благородно». Теперь же пришедшие на сессию в значительном количестве просят слово для выступлений, реплик, предложений. И при всем уважении к ним встает проблема обеспечения ведущего положения на сессии депутатов — это все-таки заседания органа государственной власти. Не секрет, что кое-кому надо напоминать и об уважении к Совету, необходимости соблюдения дисциплины.

Гласность сессий предполагает использование различных форм доведения как можно большей информации до самих депутатов, а также применение для этого эффективных выразительных средств. Сейчас, приходя на сессию, депутаты нередко видят различные выставки — например, выпускаемых в городе товаров народного потребления, стенды с фотографиями, графиками, проектами застройки микрорайонов и т. п. Такие материалы помогают депутатам скорее войти в атмосферу сессии.

Там, где позволяет техника и есть энтузиасты, при подготовке сессий снимают и затем показывают депутатам фильмы, видеоролики. Это полезно и по существу вопроса, и для большей информированности депутатов.

Мы уже говорили, что Советы должны работать в условиях широкой гласности. Это особенно должно коснуться хода сессий, порядка и существа принимае-

мых Советами решений. Резервы здесь есть большие. Например, для высших органов власти уже вошло в обычай готовить бюллетени сессионных заседаний, но они, как говорится, для внутреннего пользования. Газеты дают сжатые репортажи, из которых можно получить лишь самое общее представление о содержании выступлений депутатов. Для местных Советов многое пока еще остается по-старому. Не только нет бюллетеней сессий — это еще можно понять по соображениям материального характера, нет даже должной информации в газетах. Не всегда публикуются акты Советов; уже десятилетия ученые критикуют расхожую формулу «по рассмотренным вопросам Совет принял соответствующие решения», тем не менее она и сегодня бытует.

Для высших органов власти стали обычным явлением либо прямые трансляции сессионных заседаний, либо их трансляция в записи в вечернее время. Эта практика находит применение и в местных Советах, особенно краевых, областных, крупных городских.

4. Депутатский запрос

Внесение запроса — одно из важных прав депутата на сессии. Умелое использование этого права влияет на эффективность работы Совета. Депутатский запрос, согласно ст. 13 Закона о статусе, — заявляемое на сессии Совета требование к государственным органам и должностным лицам дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, имеющим общественное значение. Они относятся к ведению Совета. Смысл запроса состоит в том, что депутат привлекает внимание своих товарищей, т. е. Совета в целом, к важной проблеме, требующей, как правило, быстрого решения.

Что такое
запрос?

Запросы чаще всего вносятся в связи с неблагоприятным положением в какой-то сфере. Депутат обычно обращается к данному праву, когда исчерпал другие средства воздействия на соответствующие органы и лиц, но не добился желательного результата. Надежда на ответственность запроса для депутата связана с тем, что ответ на него дается Совету, может быть обсужден депутатами и в конце концов получает их коллективную оценку.

Обратим внимание вот на что: порой депутаты могут прочитать в адресованных им брошюрах и рекомендациях такую трактовку запроса — это требование или просьба депутата дать ответ по интересующему его вопросу. Здесь, как минимум, две неточности, к сожалению еще распространенные. Во-первых, нельзя считать запрос просьбой. Это именно требование депутата, что не случайно. Ведь запрос возник не неожиданно. Как правило, прежде депутат обращался, и не раз, к должностным лицам, сначала просил, затем настаивал на принятии мер. Но все оказалось безрезультатно, и тогда он воззвал к поддержке Совета. Он как бы говорит (а то и без «как бы») Совету: я старался, добивался, но у меня у одного ничего не вышло и я прошу своих коллег — давайте «всем миром» навалимся на руководителя и добьемся того, что нужно. Таким образом, если и есть просьба в запросе, то лишь к Совету — чтобы поддержал, помог. А вот к адресату запроса обращено именно требование. Во-вторых, запрос вносится депутатом не по вопросу, интересующему его лично, хотя, естественно, отрицать его личную заинтересованность было бы бессмысленно. Однако важнее другое: депутат глубоко убежден, что данный вопрос заинтересует, должен заинтересовать Совет. Что-то неблагоприятно в соответствующей сфере, не проводятся необходимые мероприятия, творятся безобразия, есть неполадки — и вот тогда «око» Совета дол-

жно окинуть взглядом обстановку, дать оценку и реальному состоянию вещей, и подходу к ним депутата. Вот на это и нацелен запрос. Такая направленность депутатского запроса нашла четкое отражение в Законе о статусе народного депутата СССР от 31 мая 1990 г.: он индивидуально или группа депутатов имеют право обратиться с запросом «по факту нарушения или невыполнения Конституции СССР, законов СССР, постановлений и других актов, принимаемых высшими органами государственной власти и управления СССР, а также по другим вопросам, имеющим общегосударственное значение» (ст. 13).

Следовательно, критерий для внесения запроса — общественная значимость проблемы. Если речь идет о нуждах одного человека, депутат прибегнет к другим средствам, чтобы ему помочь, хотя для него это все равно будет общественно значимое дело. А вот внимание Совета он привлечет с помощью запроса тогда, когда дело коснется интересов групп избирателей, когда на основе индивидуальных нужд и забот возникает общая проблема. Так, к примеру, если одна избирательница не может выйти на работу из-за того, что не устроен ребенок в детский сад, — депутат постарается помочь ей лично. Но вот если затянута строительство целого детского сада, то здесь уже есть повод для запроса.

Хотелось бы высказать несколько рекомендаций на тот случай, когда депутат обдумывает внесение запроса.

Во-первых, запрос должен быть *во имя дела, а не во имя запроса*. Увы, раньше бывало так: где-то спохватывались — мол, давно у нас не было запросов, как бы не выглядеть хуже соседей. Начиналось искусственное рождение запроса, депутата просили его внести, организовывали видимость обсуждения. Все это отдавало типичным формализмом и дискредитировало

идею запроса. Теперь депутаты право запроса используют довольно часто, «организовывать» запросы не надо. Но возникло другое: порой депутаты, особенно в Советах, где они на виду и где работа широко освещается телевидением и газетами, пытаются показать своим избирателям, что они работают, «стараются» и в связи с этим вносят запрос за запросом.

Во-вторых, в запросах *не стоит мельчить*. Даже общественно значимые вопросы могут быть и более масштабными, и сравнительно частными. К примеру, депутат вправе вносить запросы по таким поводам, как плохое качество отделочных работ, неудобное расписание автобусов и т. д. Но это лучше делать тогда, когда обычные пути решения вопроса не дали результатов.

В-третьих, запрос ориентируется *на масштаб деятельности и силу Совета, его контрольную функцию*. Жаль, если депутаты не учитывают этого, идут в орган власти с какими-то локальными проблемами, пытаются как бы превратить его мощный заряд в стрельбу по мелким целям. Видимо, учитывая это, например, российские законы о статусе 1990 г. решили повысить роль самих органов власти в оценке депутатских инициатив как запросов. Так, Закон о статусе депутата местного Совета предусмотрел (ст. 13): депутат или группа депутатов имеют право внести на рассмотрение Совета «обращение» к определенным органам и должностным лицам. Такое обращение вносится в письменной форме и оглашается на сессии Совета. Если указанное обращение касается фактов нарушения государственными органами или должностными лицами Конституции РСФСР, законов РСФСР, постановлений и других актов, принимаемых высшими органами государственной власти и управлений РСФСР, решений местных Советов либо затрагивает иные вопросы, имеющие общественное значение, «то

Совет может признать его депутатским запросом». Однако и в таком случае депутатский запрос либо направляется для изучения в комиссии Совета, либо решением Совета сразу включается в повестку дня. Таким образом, в республике решили, и это резонно, что к внесению запросов надо относиться ответственно и взвешенно.

В-четвертых, отсюда также следует, что *не стоит спешить с запросом*. Часто бывает так: обращение к должностному лицу не дало результата, и депутат сразу на сессию. А может, стоило подключить депутатскую комиссию, общественность. Запрос целесообразен тогда, когда уже по-иному поступить нельзя.

В-пятых, в запросе *должна быть проблема*, его внесение должно означать оценку депутатом ситуации.

Итак, надо эффективно пользоваться правом запроса. Следует также различать *запросы* и просто *вопросы* на сессиях. На вопрос дается ответ, и этим все исчерпывается. Запрос вызывает определенную *процедуру*: после ответа на него может состояться депутатское *обсуждение* и непременно принимается *решение Совета*. Не стоит путать *запрос с депутатским обращением*. Депутат предлагает свое решение вопроса, но не в прямом контакте с государственным органом, а через орган власти. Например, на первом Съезде народных депутатов РСФСР в мае 1990 г. один из депутатов своим запросом предложил министру торговли республики ввести снабжение промышленными и продовольственными товарами г. Дальнегорска Приморского края по линии Северторга. Наверно, такую относительно частную для Съезда проблему надо было оформлять как запросом, а обратиться в министерство.

Закон говорит четко — запрос относится к числу прав депутата, осуществляемых *на сессии*. К сожалению, зачастую запросом называют любое обращение депутата к должностному лицу — через га-

зету, радио и т. п. Это тоже в какой-то мере де-вальвирует роль запроса.

Кто и кому
адресует запрос?

Право на запрос осуществляют: депутат индивидуально; группа депутатов; постоянные комиссии или комитеты Совета. Как же лучше? В общем-то все зависит от ситуации. Коллективные формы не должны ущемлять индивидуальную. Но нельзя уповать лишь на личную активность депутата. К тому же следует учитывать, что многое они делают сообща.

Круг адресатов депутатского запроса различен, зависит от уровня Совета. Так, народный депутат СССР, союзной, автономной республики имеет право обратиться с запросом соответственно к Кабинету министров СССР, правительству союзной, автономной республики, к руководителям других государственных органов, образуемых или избираемых соответственно Съездом народных депутатов и Верховным Советом СССР, Съездом народных депутатов и Верховным Советом союзной, автономной республики; союзный депутат на заседаниях Съезда — к Президенту СССР, республиканский депутат на сессии Верховного Совета — к Президенту республики.

Расшифруем, что подразумевает закон под руководителями «других государственных органов». На союзном уровне запросы депутатов на Съезде народных депутатов СССР или на сессии Верховного Совета СССР могут адресоваться: министрам СССР, председателям государственных комитетов СССР, Председателю контрольной палаты, Председателю Верховного суда СССР, Председателю высшего арбитражного суда СССР, Генеральному прокурору СССР. Некоторые из этих должностных лиц прямо названы в Регламенте Съезда и Верховного Совета СССР от 20 декабря 1989 г., в ст. 176 которого сказано: «Запрос депутата, адресованный Председателю Вер-

ховного суда СССР, Генеральному прокурору СССР, руководителям органов расследования, не может касаться конкретных дел, находящихся в их производстве». Другие подразумеваются, поскольку возглавляют органы, образуемые или избираемые Съездом и Верховным Советом СССР. Видимо, на этом же основании возможен запрос народного депутата СССР к председателю Комитета конституционного надзора СССР, поскольку этот орган избирается Съездом, — но, очевидно, только на заседаниях Съезда.

Подобные должностные лица являются адресатами депутатских запросов в высших органах власти союзных, автономных республик. Не составляет исключения и прокурор республики, поскольку его назначает на должность теперь Верховный Совет республики по согласованию с Генеральным прокурором СССР.

В дополнение к этому народный депутат союзной, автономной республики имеет также право обратиться с запросом к руководителям расположенных на территории соответствующей республики предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения по вопросам, отнесенным к ведению республики, а народный депутат автономной республики — также к руководителям расположенных на территории автономной республики предприятий, учреждений и организаций республиканского (союзной республики) подчинения по вопросам, отнесенным к ведению автономной республики.

Депутат местного Совета имеет право обратиться с запросом к президиуму Совета, председателю Совета, 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 соответствующего Совета (ст. 13 Закона о статусе).

Как видим, для местных Советов законодательство отказалось от формулы, примененной к высшим органам власти и более широкой — адресатами запроса названы не все руководители местных государственных органов, «образуемых или избираемых» соответствующим Советом, а только «исполнительных». Трактую эту норму буквально, следует исключить запросы депутатов, например, областных Советов к председателям областных комитетов народного контроля, к председателям районных и городских судов, избираемых на сессиях областных Советов, — поскольку эти органы к исполнительным не относятся, к председателям областных судов, избираемым на должность, как и все областные судьи, Верховными Советами республик. В то же время из закона следует, что адресатами запроса могут быть не только исполком, отделы и управления, но и руководители других, приравненных к последним органов, утверждаемые в должности Советом.

На практике проблематичнее всего обстоит дело с запросами к тем, кого закон называет «организациями вышестоящего подчинения». Если на территории Совета расположены предприятия, учреждения ведомств — заводы, университеты и т. п., — то содержание запросов, направляемых им, очевидно. Но кого причислять к «организациям», не совсем понятно. И особенно злободневен вопрос: можно отнести к их числу органы вышестоящего подчинения.

В ряд новых республиканских актов, касающихся деятельности депутатов, включены принципиально важные нормы на этот счет. Например, Закон о статусе депутата местного Совета РСФСР от 30 октября 1990 г. назвал в числе адресатов его запросов руководителей не только предприятий, учреждений и организаций, но и «государственных и общественных органов», расположенных на территории Совета (ст. 13).

Во Временный регламент Съезда народных депу-

татов РСФСР от 7 июня 1990 г. включен такой пункт о запросе: «Народный депутат РСФСР, группа депутатов вправе обращаться с запросами к Председателю Верховного Совета РСФСР, Председателю Совета Министров РСФСР, прокурору РСФСР, Председателю Верховного суда РСФСР кроме дел, находящихся в производстве, к руководителям других государственных органов, образуемых или избираемых Съездом народных депутатов и Верховным Советом РСФСР, а также к руководителям министерств, государственных комитетов и ведомств СССР, предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения, расположенных на территории РСФСР, по вопросам внутренней и внешней политики РСФСР». Эта норма созвучна ст. 118 Конституции РСФСР, но в то же время частично дополняет и уточняет ее. Статья о депутатском запросе, включенная в Закон о статусе народного депутата РСФСР от 15 ноября 1990 г., содержит новые коррективы в сравнении с приведенными положениями. Например, в ней не упоминается председатель Верховного суда республики, хотя и назван прокурор, опущено важное указание на то, что запросы не могут касаться «дел, находящихся в производстве». Говорится, что запрос может быть адресован кроме председателя правительства и прокурора РСФСР «руководителям других органов в РСФСР», — это основа для расширительного толкования возможностей народного депутата РСФСР. Подтверждено право депутата на запрос в адрес руководителей союзных ведомств.

Думается, многое сейчас связано с тем, что надо более четко определиться с компетенцией Союза ССР, республик, автономных образований, местных Советов. И тогда будет более логично, что по вопросам ведения данного Совета депутаты будут обращаться к органам своего уровня. Если же возникнет потребность в запро-

се к руководителю вышестоящего ранга, его внесет депутат соответствующего органа власти по просьбе своих коллег из нижестоящего Совета.

Однако и при таком подходе в будущем сохранится необходимость вносить запросы руководителям «организаций вышестоящего подчинения» — например, систем Министерства путей сообщения, гражданской авиации СССР и др. И здесь, вероятно, целесообразен такой подход: к тем подразделениям, которые обслуживают конкретные территории, обращаются с запросами депутаты соответствующих Советов, высших на этих территориях (т. е. Верховные Советы республик, краевые, областные Советы). Если же идет речь о делах общегосударственного масштаба, правом запроса уже не к «организациям» таких министерских систем, а к самим министрам обращаются народные депутаты СССР. Учитывая то, что некоторые республики являются крупными по территории и могут ставить вопросы не локального, а общего звучания, таким министрам следовало бы поручить кому-то из заместителей функции своего парламентского представителя в органах власти таких республик (прежде всего РСФСР, Украинская ССР). Это должностное лицо от имени соответствующего министерства выступало бы с ответами на запросы перед парламентами республик. Интересен и путь, который избрал Съезд народных депутатов РСФСР 23 июня 1990 г.: для взаимодействия с предприятиями и организациями соответствующих союзных ведомств на территории РСФСР назначаются специальные представители РСФСР в ранге министров РСФСР. Чаще всего они, видимо, и станут давать ответы на запросы.

Закон разрешает вносить запросы по вопросам, «отнесенным к ведению Совета». Не сужает ли это содержание запроса, право депутата? Нет. Каждый депутат, прибегая к запросу, рассчитывает на средства

воздействия того Совета, в который он избран. Естественно, решения последнего обусловлены его компетенцией. Иначе орган власти превысит свои полномочия.

В то же время исходить из возможностей Совета — совсем не значит, как говорится, «вариться в собственном соку». Депутат должен помнить и о праве органа власти обратиться в вышестоящие органы, и о других его возможностях, которые позволяют, отталкиваясь от запроса, принципиально решать ту или иную проблему.

Процедура внесения запроса

Запрос вносится депутатом в письменной или устной форме (в ряде республик только в письменной). Чаще используется письменный текст. В нормативных документах не оговаривается, каким должен быть запрос, и форма обычно вырабатывается на месте, нередко она различна в том или ином Совете.

На практике сложилось несколько вариантов внесения депутатами запросов.

Первый вариант: депутат предварительно сообщает в президиум Совета о своем намерении внести запрос, о его предмете и содержании, а то и передает письменный текст запроса. На данной основе президиум включает запрос в проект повестки дня заседания Съезда народных депутатов, сессии Совета и передает компетентным органам и должностным лицам для подготовки ответа. Преимущества данного варианта в том, что о запросе стало известно заблаговременно, и ответ будет готов к открытию работы органа власти. Недостатки связаны, как это ни парадоксально, опять же с тем, что о запросе стало известно заранее аппарату и заинтересованным лицам. Депутата начнут уговаривать не вносить запрос или быстро ликвидируют причины, вызвавшие запрос.

Вот пример из практики прежних лет. Почти два года не прекращался поток писем с жалобами от жильцов дома № 16 по улице Энгельса в г. Смоленске,

принадлежащего строительно-монтажному поезду № 727 треста «Калужтранстрой», на систематические перебои в подаче горячей воды. Жильцов просили потерпеть, заверяли, что до бесперебойного водоснабжения остались «какие-нибудь две недельки, крайний срок — месячишко». Но летели дни, недели, месяцы, а ситуация оставалась прежней. Жильцы обратились к депутату городского Совета, контролеру завода. Она быстро вникла в их «хождения по мукам» и решила выступить с запросом на очередной сессии. Узнав об этом, руководители СМП № 727 и исполкома Промышленного районного Совета заторопились. Отыскали необходимое оборудование, аппаратуру, остродефицитные трубы. И уже можно было сообщить на сессии, что меры приняты. А проведенная неделю спустя после сессии проверка показала: снабжение горячей водой дома № 16 налажено.

Второй вариант: запрос вносится после открытия сессии при формировании повестки дня — устно или письменно. Если принимается решение обсуждать запрос, он включается в повестку дня отдельным пунктом. Плюс данного варианта — в эффекте неожиданности (ничего не исправишь, не приукрасишь). Минус — опять же в неожиданности: в Верховном Совете обсуждение состоится, а вот в местном можно под предлогом того, что нет времени на подготовку обстоятельного ответа, перенести все на следующую сессию, а к тому времени напряжение снимется.

Третий вариант: запрос поступает в ходе заседания Съезда народных депутатов, сессии Совета — специально вносится депутатом в выступлении или передается председательствующему в письменном виде, а им оглашается. Результативность запроса в значительной степени будет зависеть от стадии заседания, сессии — если они подходят к концу, все может свестись к формальному заслушиванию ответа на запрос.

**Ответ
на запрос**

Ответ на запрос народного депутата СССР, союзной, автономной республики дается на тех же заседаниях Съезда, сессии Верховного Совета в трехдневный срок в устной или письменной форме (т. е. с ответом выступает соответствующее должностное лицо либо представляется текст ответа).

В местных Советах ответ на запрос дается, как правило, на текущей сессии Совета. Более того, как, например, установлено в РСФСР, устный или письменный ответ органа или должностного лица «оглашается на сессии Совета не более чем в трехдневный срок». Но может потребоваться время на проверку и подготовку ответа. Тогда запрос, как уже говорилось, направляется в комиссию Совета. Не исключено, что при этом Совет устанавливает срок, в который ответ дается депутату, внесшему запрос; на следующей сессии содержание ответа доводится до сведения всего Совета.

Обсуждение запроса на заседании сессии включает в себя: оглашение запроса; выступление должностного лица с ответом на запрос (в принципе возможно оглашение председательствующим письменного ответа, но так бывает редко); возможное обсуждение запроса и ответа на него (проводится далеко не всегда); обязательное принятие решения Совета по ответу на запрос и итогам обсуждения. Причем для народного депутата устанавливается такая дополнительная гарантия: он вправе дать оценку ответу органами должностного лица на запрос.

Очень важная проблема — обеспечение результативности рассмотрения запросов и принятых Советом решений. Увы, бывает так, что должностные лица «трепещут» на стадии получения запроса и ответа на него. Но кончилась сессия, и они думать забыли о запросе. Поэтому правильно поступают в тех Советах, где запросы берутся на контроль и систематически проверя-

ется, что по ним сделано. Скажем прямо, не часто можно найти такие примеры отношения к запросам депутатов. Задача повышения эффективности использования этого депутатского средства остается актуальной.

5. Претворение в жизнь решений Совета, предложений и замечаний депутатов

**За обсуждением —
исполнение**

Принятие Советом решения — это итог определенной работы, но одновременно и начало нового этапа — проведения в жизнь решения, тщательного продумывания пожеланий и мыслей, прозвучавших в депутатских выступлениях на сессии Совета. О многом мы будем говорить подробно в следующей главе. Но об основных проблемах стоит сказать здесь. И прежде всего потому, что для депутата участие в реализации решения Совета — это многоаспектная задача, она касается его деятельности и в Совете, в его постоянной комиссии, и в избирательном округе, и на производстве.

Получив решение Совета, депутат внимательно с ним знакомится. Не следует этим пренебрегать — мол, читал уже текст перед сессией или во время ее. Ведь на основе предложений депутатов и других участников сессии в проект могут быть внесены не только редакционные, но и принципиальные изменения.

Кроме того, такое чтение должно быть целевым: вникая в строки документа, депутат продумывает, как его выполнять. Неплохо, если при этом возникает что-то типа плана его мероприятий и он отразит их в депутатском дневнике. Видимо, это будет касаться и того, что депутат сделает лично, и того, к чему он привлечет депутатскую группу, постоянную комиссию, администрацию предприятий, учреждений и организаций в избирательном округе.

При изучении решения депутат также прикидывает, как лучше сообщить о нем в трудовом коллективе, в избирательном округе. Затем он встречается с людьми, используя для этого различные возможности, и рассказывает, как проходила сессия, какие проблемы ставили депутаты, что нашло отражение в решении органа власти. Таким образом, его рассказ шире, чем только о решении Совета. А главное — депутат старается привлечь каждую аудиторию, в которой выступает, к организации выполнения решения Совета.

Не следует забывать о том, что президиум и исполком Совета, его постоянные комиссии, депутатские группы тоже думают над тем, как лучше выполнить решение Совета. Поэтому надо сделать так, чтобы их мероприятия были согласованными, скоординированными. Для этого стоит предпринять усилия и депутату со своей стороны. Например, он может поставить в исполкоме, его отделе, управлении какую-то проблему, высказать свои соображения о путях решения. Депутаты могут включить в группу по подготовке и проведению каких-либо мероприятий в порядке исполнения решения Совета, и он обязан выполнить такое поручение (например, принять участие в комиссии по разработке целевой комплексной программы «Здоровье», «Товары народного потребления» и др.). В общем, усилия депутата будут нужны до тех пор, пока орган власти не констатирует, что его решение выполнено.

**Рассмотрение
предложений
и замечаний
депутатов, внесенных
на сессии Совета**

После сессии предметом внимания должны быть не только решения Совета, но и предложения и замечания, прозвучавшие в выступлениях депутатов. Конечно, многие из них попадают в текст решения. Но не все. А отреагировать в той или иной форме надо на каждое. И по официальному основанию — полагается быть внимательным к депутатскому

слову. И по существу — делового, конструктивного начала в депутатских выступлениях очень много.

Основы этой работы заложены в ст. 14 Закона о статусе: предложения и замечания, высказанные депутатами на сессии Совета или переданные в письменной форме председателю сессии, рассматриваются Советом, его комитетами или комиссиями либо направляются на рассмотрение соответствующим государственным и общественным органам и должностным лицам. Те обязаны не позднее чем в месячный срок рассмотреть эти предложения и замечания и о результатах сообщить непосредственно депутату, а также соответственно президиуму или председателю Совета, Совету Министров, исполкому местного Совета.

На местах сложился такой порядок работы по предложениям и замечаниям, высказанным депутатами на сессиях. Обычно руководство президиума Совета, исполнительного комитета поручает работникам аппарата внимательно слушать выступления депутатов и фиксировать все их предложения и замечания. После сессии на основе этих записей и стенограммы сессии составляется перечень предложений и замечаний депутатов. Они рассматриваются на заседаниях президиума Совета, исполнительного комитета, подвергаются тщательному анализу. Утверждается план мероприятий по выполнению предложений и замечаний депутатов (ранее это делал исполком, теперь, очевидно, будет делать и президиум Совета). В нем указываются: содержание предложения, замечания; каким депутатом внесено; намечаемые меры; сроки проведения.

Новым является то, что на всех уровнях президиумы Советов становятся не только организаторами работы по учету предложений и замечаний, высказанных депутатами на сессиях. Они призваны и осуществлять контроль за реализацией предложений и замечаний де-

путатов. Совет Министров, исполком также участвуют в осуществлении контроля.

К сожалению, в этой работе есть недостатки. В частности, порой предложения и замечания не фиксируются, не указывается, каким депутатом они внесены. А это крайне необходимо, поскольку проясняет истоки критического выступления, реальные условия, его породившие. Далее: не всегда проводятся анализ и классификация предложений и замечаний депутатов, что затрудняет оценку проблемы в целом. Наконец, реализация предложений и замечаний порой выражается в перечне не связанных друг с другом мероприятий, т. е. материальные и организационные меры не представляют собой единого комплекса.

Хотя в принципе за реализацию предложений и критических замечаний отвечает орган Совета, не следует самому депутату от этого отстраняться. Иначе выходит: мое дело — высказаться, остальное — забота других. И правильно поступают те депутаты, которые следят за реакцией сессии на их выступление. Законодательство устанавливает месячный срок для рассмотрения предложений и замечаний депутатов. И народный избранник по истечении этого срока вправе напомнить президиуму и исполкому, соответствующему руководителю, что полагается выполнить требование закона. При необходимости то же может сделать и руководитель президиума, исполкома. На практике это и происходит.

Так, депутат Козинского сельского Совета, доярка колхоза «Ленинский шлях» (Червоноармейский район Ровенской области) говорила на сессии: построив детский сад-ясли, т. е. вроде доставив радость жителям села, малышам и их родителям, строители ПМК № 212 уж очень много оставили после себя недоделок — из-за серьезных неполадок канализационной системы менее чем за год здание шесть раз закрывали. О критическом

выступлении депутата исполком сообщил руководству ПМК № 212. Ответа долго не поступало. Тогда председатель исполкома позвонила начальнику ПМК, напомнила о его личной ответственности за реагирование на критику. Тот высокомерно ответил: «Наше дело возвести объект, а ремонт пусть занимается колхоз». Но услышал от председателя: «Тогда придется на очередном заседании исполкома дать оценку качества труда вашего коллектива, а также отношению к сельскому Совету. О дате заседания мы вас известим». Хозяйственник не ожидал такого поворота. Тут же прибыла бригада сантехников — канализацию отремонтировали.

Должна быть гласность реагирования на предложения и критические замечания депутатов. А для этого очень полезны информации для всех депутатов на очередной сессии Совета, что было проделано на основе их предыдущих выступлений. Причем не формальные отписки типа: «На прошедшей сессии Совета было внесено тринадцать предложений и замечаний. Все они приняты к исполнению. Выполнены следующие работы (следует перечень)». Нужен содержательный (хотя и небольшой по объему) отчет: кто именно и какие предложения, замечания вносил, какие меры приняты, какие органы, предприятия, учреждения и организации были задействованы, что сделали сами депутаты, какие есть трудности. Такой отчет не только вызовет удовлетворение депутатов, но и поможет заглянуть вперед, станет новым стимулом для развития активности депутатов.

**Депутат
ведет проверку**

Право депутата участвовать в проверках работы государственных органов, предприятий, учреждений и организаций многие депутаты связывают лишь со своей работой в избирательном округе. Но это неверно. Оно реализуется очень широко именно в связи с осуществлением депутатами функций Совета, задач

постоянных комиссий, оказанием содействия аппарату управления Совета.

Согласно закону, по поручению Совета и его органов депутат может участвовать в проверках работы расположенных на территории Совета государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к ведению Совета, знакомиться с необходимыми документами, проводить депутатское расследование. О результатах проверки депутат информирует Совет или его органы, а также соответствующие государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации и, в случае необходимости, вносит предложения об улучшении их работы, устранении выявленных недостатков, отмене незаконных решений, привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении государственной дисциплины и законности.

Обратим внимание на одно исключительно важное новшество, установленное, например, российскими законами о статусе: по требованию народного депутата при проведении таких проверок государственные и общественные органы, предприятия, учреждения и организации образуют комиссии по изучению и рассмотрению поставленных вопросов. В состав названных комиссий включаются также лица, указанные народным депутатом. Очевидно, что тем самым возможности депутатов при проведении проверок усилены.

И еще одно: кроме проверок по поручению Совета или его органов законодательство предусматривает возможность проверок по инициативе самих депутатов. Причем союзный закон о статусе говорит о них как о форме работы депутата только в избирательном округе, а российские — вообще не устанавливают подобных территориальных рамок.

Есть ли разница в тех и других видах проверок?

По «технике» проведения проверок различий нет —

это изучение вопроса, сбор фактов, ознакомление с документами, беседы с людьми и т. д. Различие можно найти лишь в целях, поводе для проверки: при проведении ее «по поручению» основанием могут быть и планы работы Совета, и неблагоприятные факты. Поводом же для инициативной депутатской проверки являются сведения о нарушениях законов, прав и законных интересов граждан и организаций. А вот решение союзного акта по поводу территории кажется более логичным: ничего хорошего не получится, если депутат по своей инициативе, без ведома Совета и коллег будет вести проверки в других округах — это и не очень этично по отношению к иным депутатам, и не исключено дублирование.

Некоторые рекомендации насчет того, как проводить проверки по поручениям Совета или его органов: надо четко определить задачи проверки, ее объем, для этого целесообразно составить вопросник. Не следует заранее испытывать чувство подозрительности к тем, кого придется проверять, — по всей вероятности, будут и недостатки, но можно при желании обнаружить и положительные стороны. Нельзя ограничить проверку изучением документов, они могут быть в идеальном порядке. Беседы с людьми дадут дополнительную и ценную информацию. Бывает порой и обратное — документация ведется плохо, а дела обстоят лучше.

Проверки по поручению Совета или его органов обычно сопровождаются составлением справки, а зачастую — обобщением всех собранных материалов и подготовкой проекта решения. Со справками целесообразно знакомить проверяемую организацию. В справках желательно не только иметь констатацию фактов, но и предложения по улучшению работы, наказанию виновных и т. д. Вполне возможно, что соответствующие меры будут приняты оперативно, а не после обсуждения вопроса в Совете. Результаты провер-

ки депутат сообщает (докладывает) органу, давшему поручение, — в устной форме на заседании или письменно (не только справки, но и другие материалы, в том числе свои анализы и обобщения).

Возникает вопрос: надо ли депутату, ведущему проверку по поручению Совета или его органов, иметь при себе письменный документ, уполномочивающий его на проведение проверки? Возник он не случайно: в свое время газета «Советская торговля» в юридической консультации утверждала, что одного депутатского удостоверения для проверки еще недостаточно. Вывод категорический. Для него не было оснований в то время, когда он был сделан. Тем более нет сейчас, когда Закон о статусе дал право депутатам проводить проверки по собственной инициативе.

Конечно, ситуации могут быть разные. Например, проводится комплексная проверка в связи с подготовкой вопроса на сессию Совета. В этом случае, вероятно, и соответствующий документ будет полезен. Но ведь можно и позвонить официально из президиума, исполкома Совета и сообщить, что предстоит проверка, кто проверяет и какие вопросы интересуют проверяющих. Но представим и другое: в президиум Совета поступил сигнал о нарушении правил торговли. Рядом с местом нарушения работает депутат Совета. Ему звонят по телефону и просят срочно прибыть на место и выяснить обстоятельства. Какое же в этом случае «направление» от Совета или его органа депутат может предъявить? И не получится ли так, что, пока он обзаведется документом, уже нечего будет проверять?

Депутатское расследование

В Законе о статусе народных депутатов в СССР появилось указание на такую новую возможность депутатов, на которой нельзя не остановиться специально: их право «проводить депутатское расследование» (ст. 16). Что это такое?

Отметим, что специальная статья с названием «Депутатское расследование» (ст. 17) включена в Закон о статусе союзных депутатов от 31 мая 1990 г. В нашем разговоре о сути депутатского расследования она важна, и стоит привести ее дословно: «По решению Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР и их органов либо по инициативе группы народных депутатов СССР численностью не менее ста человек может назначаться депутатское расследование. Все государственные органы и должностные лица обязаны оказывать необходимое содействие в проведении расследования; по требованию народного депутата СССР или депутатской комиссии, ведущей расследование, обязаны беспрепятственно представлять необходимые для объективного изучения вопроса сведения и документы. Никто не вправе уклониться от дачи объяснений депутатам, ведущим депутатское расследование... Результаты расследования доводятся до сведения соответственно Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР или их органов».

Такая же статья включена в республиканские акты — например, во Временное положение об обеспечении деятельности народных депутатов РСФСР, утвержденное Съездом народных депутатов РСФСР 21 июня 1990 г., в законы о статусе, уточняющие порядок назначения и проведения депутатских расследований.

Многое проясняется из содержания приведенной нормы. И все же вопросы остаются: чем обусловливается постановка вопроса о депутатском расследовании и в чем его отличие от просто проверки; как оно ведется; какие права имеет при этом депутат; чем оно отличается от расследования (следствия), проводимого специальными государственными органами; чем отличается от так называемого журналистского расследования?

Думается, возбуждение вопроса о депутатском рас-

следовании обусловлено какими-то необычными, даже чрезвычайными обстоятельствами — и в этом плане оно отличается от обычных, так называемых плановых проверок, которые регулярно проводятся по решению Совета или его органов. Депутатские расследования, видимо, могут быть связаны с оценкой деятельности различных (а порой и многих) государственных органов в критических ситуациях (например, на союзном уровне — в связи с вводом войск в другое государство или какой-то регион страны, в связи с ликвидацией последствий крупных аварий и т. п.). Они могут быть связаны и с оценкой поведения народных депутатов и государственных органов (например, депутатским расследованием можно считать то, что проделали комиссии Съезда народных депутатов СССР для расследования обстоятельств, связанных с событиями в Тбилиси 9 апреля 1989 г., для проверки материалов, связанных с деятельностью следственной группы Прокуратуры СССР).

Депутатское расследование не может проводиться по решению самого депутата. Он вправе лишь проявить инициативу, поставить вопрос о необходимости депутатского расследования. Затем по этому поводу либо принимается решение Совета или его органов (президиума, комитетов, комиссий); либо депутата поддерживает и теперь уже выступает с инициативой расследования определенная группа депутатов. Так вопрос решен по отношению к народным депутатам СССР. Что касается республик, то, например, в РСФСР органы Советов и группы депутатов численностью, определенной в регламенте Совета, лишь проявляют инициативу по поводу проведения депутатского расследования. Но назначает его все же Совет.

Депутатское расследование ведется, как и при обычных проверках, путем изучения документов и материалов. Но в выявлении фактических обстоятельств гораздо большую роль, чем при проверках, занимают

опросы должностных лиц, граждан, получение от них объяснений. Эти объяснения могут быть написаны по предложению (требованию) депутатов должностными лицами, гражданами (с соответствующей подписью), записаны депутатами и подписаны этими лицами, гражданами, содержаться — с их слов — в справках, написанных депутатами; наконец, объяснения могут быть даны на заседаниях депутатских комиссий, ведущих расследование, и запротоколированы, записаны на магнитофонную пленку.

Отличие депутатского расследования от действий следователя: именно это должностное лицо ведет исследование обстоятельств, связанных с привлечением к уголовной ответственности. Депутатское расследование не подменяет собой следствия, и если придет к выводу, что виновных лиц надо привлекать к уголовной ответственности, то Совет передаст материалы в прокуратуру, никак не предвешая вопроса. Следователь ведет следствие в соответствии с уголовно-процессуальным кодексом, который строго регламентирует его действия. Депутаты более свободны при ведении своего расследования и при оценке обстоятельств; хотя тоже не нарушают закон, но могут опираться в своих выводах на то, что с точки зрения уголовно-процессуального закона доказательствами может и не быть (например, документальный фильм, видеоролик и т. п.). Следователь вправе вести допросы, причем они начинаются с предупреждения свидетелей об уголовной ответственности за дачу ложных показаний. Депутаты вправе требовать объяснений, и никто не может уклониться от их дачи, но нельзя ни предупреждать об ответственности за дачу ложных объяснений, ни заставлять писать собственноручные объяснения, ни затем привлекать к уголовной ответственности за дачу ложных объяснений.

Известен и такой вид расследования, как журнали-

стское. Конечно, это условное название, но тем не менее часто встречающееся. В чем же отличие от него депутатского расследования? Должностные лица и граждане, как уже говорилось, обязаны дать объяснения депутатам по их просьбе. Журналисту же придется рассчитывать лишь на их добрую волю и свое умение добыть информацию. Таким образом, позиции депутатов прочнее, они выступают от имени органа государственной власти. Да и последствия неодинаковые: журналист опубликует статью, а затем все равно государственному или иному органу надо перепроверить все факты. На основе же депутатского расследования Советом могут быть сразу приняты соответствующие решения.

Итак, роль депутатского расследования обусловлена и тем результатом, на который надеются депутаты, — объективная оценка положения дел, выводы в отношении государственных и общественных органов, должностных лиц, депутатов, предоставление в распоряжение общественного мнения достоверной информации, принятие правильных государственных решений органом власти.

Депутатские посты

Заслуживающей внимания формой организации контроля депутатов за выполнением решений Советов, а также за фактическим положением дел в той или иной сфере являются депутатские посты. Как предусматривается нормативными актами (например, Положением о депутатских группах и депутатских постах в РСФСР от 2 августа 1984 г.), «депутатские посты создаются для осуществления оперативного контроля за ходом выполнения решений Совета и его органов, а также за работой, требующей особого внимания на конкретном ее участке или объекте».

Что здесь имеется в виду? То, что депутатские посты устанавливаются на тех участках и объектах, где не

опросы должностных лиц, граждан, получение от них объяснений. Эти объяснения могут быть написаны по предложению (требованию) депутатов должностными лицами, гражданами (с соответствующей подписью), записаны депутатами и подписаны этими лицами, гражданами, содержаться — с их слов — в справках, написанных депутатами; наконец, объяснения могут быть даны на заседаниях депутатских комиссий, ведущих расследование, и запротоколированы, записаны на магнитофонную пленку.

Отличие депутатского расследования от действий следователя: именно это должностное лицо ведет исследование обстоятельств, связанных с привлечением к уголовной ответственности. Депутатское расследование не подменяет собой следствия, и если придет к выводу, что виновных лиц надо привлекать к уголовной ответственности, то Совет передаст материалы в прокуратуру, никак не предвешая вопроса. Следователь ведет следствие в соответствии с уголовно-процессуальным кодексом, который строго регламентирует его действия. Депутаты более свободны при ведении своего расследования и при оценке обстоятельств; хотя тоже не нарушают закон, но могут опираться в своих выводах на то, что с точки зрения уголовно-процессуального закона доказательствами может и не быть (например, документальный фильм, видеоролик и т. п.). Следователь вправе вести допросы, причем они начинаются с предупреждения свидетелей об уголовной ответственности за дачу ложных показаний. Депутаты вправе требовать объяснений, и никто не может уклониться от их дачи, но нельзя ни предупреждать об ответственности за дачу ложных объяснений, ни заставлять писать собственноручные объяснения, ни затем привлекать к уголовной ответственности за дачу ложных объяснений.

Известен и такой вид расследования, как журнали-

стское. Конечно, это условное название, но тем не менее часто встречающееся. В чем же отличие от него депутатского расследования? Должностные лица и граждане, как уже говорилось, обязаны дать объяснения депутатам по их просьбе. Журналисту же придется рассчитывать лишь на их добрую волю и свое умение добыть информацию. Таким образом, позиции депутатов прочнее, они выступают от имени органа государственной власти. Да и последствия неодинаковые: журналист опубликует статью, а затем все равно государственному или иному органу надо перепроверить все факты. На основе же депутатского расследования Советом могут быть сразу приняты соответствующие решения.

Итак, роль депутатского расследования обусловлена и тем результатом, на который надеются депутаты, — объективная оценка положения дел, выводы в отношении государственных и общественных органов, должностных лиц, депутатов, предоставление в распоряжение общественного мнения достоверной информации, принятие правильных государственных решений органом власти.

Заслуживающей внимания формой организации контроля депутатов за выполнением решений Советов, а также за фактическим положением дел в той или иной сфере являются депутатские посты. Как предусматривается нормативными актами (например, Положением о депутатских группах и депутатских постах в РСФСР от 2 августа 1984 г.), «депутатские посты создаются для осуществления оперативного контроля за ходом выполнения решений Совета и его органов, а также за работой, требующей особого внимания на конкретном ее участке или объекте».

Что здесь имеется в виду? То, что депутатские посты устанавливаются на тех участках и объектах, где не

совсем благополучное положение или же где своевременное выполнение работ очень важно для удовлетворения нужд трудящихся. Поэтому их чаще можно встретить на строительстве жилых домов и производственных объектов.

Депутатские посты создаются на подведомственных местным Советам предприятиях, в учреждениях и организациях, а также в колхозах, иных кооперативных организациях и их подразделениях. Могут быть они и на предприятиях, в учреждениях и организациях вышестоящего подчинения — для осуществления контроля за выполнением решений по вопросам, относимся к ведению данного Совета.

В составе депутатского поста обычно один или несколько депутатов данного Совета. Инициатива образования депутатских постов исходит от Совета, его президиума, исполнительного комитета, постоянных комиссий, а также от депутатских групп и депутатов. Создаются же депутатские посты по решению соответственно Совета, его президиума, исполкома, постоянной комиссии, депутатской группы на определенный срок, но не свыше срока полномочий Совета.

Депутатский пост:

— по поручению создавших его органов осуществляет оперативный контроль за выполнением решений Совета, его органов, а также за состоянием и качеством работы на контролируемом объекте или участке;

— систематически информирует соответствующий Совет, президиум, исполком, постоянную комиссию или депутатскую группу о состоянии дел на контролируемом объекте или участке;

— участвует в обсуждении на собраниях граждан по месту жительства, трудовых коллективов, производственных и оперативных совещаниях вопросов, связанных с деятельностью депутатского поста;

— вносит на рассмотрение руководителей соответ-

ствующих предприятий, учреждений и организаций предложения по улучшению работы на контролируемом объекте или участке, устранению обнаруженных недостатков;

— вносит по этим вопросам предложения соответственно в Совет, его президиум, исполнительный комитет, постоянную комиссию или депутатскую группу, создавшие депутатский пост.

Депутатские посты вправе обращаться в Совет, президиум, исполком, к руководителям его отделов и управлений, а также к руководителям предприятий, учреждений и организаций по вопросам, связанным с деятельностью депутатских постов; по поручению Совета и его органов проверять работу соответствующих предприятий, учреждений и организаций, вносить предложения о заслушивании на сессии Совета, заседаний президиума, исполкома, постоянной комиссии отчета или информации любого органа или должностного лица, подотчетного или подконтрольного Совету; вносить в Совет и его президиум, исполком предложения об улучшении работы предприятий, учреждений, организаций, устранении выявленных недостатков, нарушений государственной и трудовой дисциплины и законности.

В чем же реально и как выражается работа депутатского поста? В том, что депутаты организуют свой контроль путем регулярного и непосредственного ознакомления с ходом работ. Они беседуют с людьми и руководителями, наблюдают технологические процессы и всю организацию труда. По мере выявления недостатков, слабых звеньев и мест депутаты стараются устранить их тут же. Но в необходимых случаях, когда к их слову не прислушиваются или когда сами работники, руководители не в состоянии устранить недочеты, депутаты вправе обращаться за помощью в Совет, его органы, депутатскую группу.

Депутатские посты работают в тесном взаимодействии с общественными организациями тех трудовых коллективов, где они образованы.

В работе депутатских постов не может быть формализма. Поэтому законодательство не требует от них ни организации каких-либо совещаний и заседаний, ни планов мероприятий и т. п. Главное для них — оперативность реагирования. А учет работы депутатского поста ведется в дневнике.

Работают депутатские посты под руководством соответственно Совета, его органов, создавших эти посты.

6. Депутат и постоянные комиссии¹ Совета

Работа депутата в Совете охватывает и его участие в деятельности постоянных комиссий. Большинство депутатов включается в состав той или иной комиссии и обязано в них работать.

Для чего нужны постоянные комиссии?

Что же такое постоянная комиссия? Это *орган Совета*, избираемый им из числа депутатов на весь период своих полномочий,

т. е. на созыв. Постоянные комиссии образуются Советом на первой после выборов сессии. Каждый раз Совет определяет, какие комиссии ему иметь.

¹ В палатах Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР создаются постоянные комиссии, а депутатские формирования всего Верховного Совета именуются комитетами. Создание наряду с постоянными комиссиями также и комитетов предусматривается в Верховных Советах ряда республик, хотя они являются однопалатными. В чем будет различие между постоянными комиссиями и комитетами в этих республиках, пока трудно сказать. Но ясно то, что права и обязанности, формы работы постоянных комиссий и комитетов одинаковы. Поэтому все, что в данном параграфе и других разделах книги говорится о постоянных комиссиях, следует в равной мере отнести и к комитетам.

Постоянная комиссия — одна из форм организации работы Советов и депутатов. Она обеспечивает: во-первых, непрерывность функционирования Совета; во-вторых, участие депутата в его деятельности; в-третьих, эффективность руководства со стороны Совета государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством.

Создание и деятельность постоянных комиссий — воплощение принципа «работающей корпорации»; они активно содействуют реализации решений Советов, управлению различными сферами, контролю Советов за другими государственными органами, эффективной подготовке и проведению сессий Советов.

Основными задачами постоянных комиссий являются (по уровням системы Советов могут быть особенности):

— разработка предложений для рассмотрения Советом, а также соответственно Президиумом Верховного Совета, президиумом, исполкомом местного Совета;

— подготовка проектов актов Совета, заключений по вопросам, внесенным на рассмотрение Совета, президиума Совета, исполнительного комитета местного Совета (это могут быть, следовательно, и проекты актов данных органов);

— участие в организаторской работе по практическому осуществлению решений Совета, указанных его органов, а также решений вышестоящих государственных органов;

— содействие депутатам Совета, а также государственным органам, предприятиям, учреждениям и организациям в их работе по осуществлению решений Совета, а также законов и иных актов вышестоящих органов;

— контроль за деятельностью соответственно отделов и управлений исполкомов местных Советов, ми-

нистерств, государственных комитетов и ведомств, а также предприятий, учреждений и организаций по проведению в жизнь решений Совета, законодательства Союза ССР и республик (постоянные комиссии Верховных Советов выполняют функцию контроля также и в отношении местных государственных органов и организаций);

— содействие в организации и проверке выполнения наказов избирателей, а также контроль за рассмотрением и реализацией предложений и замечаний депутатов, высказанных на сессиях.

Как видим, задачи перед постоянными комиссиями стоят ответственные. Но уточним сразу: это отнюдь *не превращает постоянные комиссии в государственные органы*. У постоянных комиссий нет права принимать обязывающие решения, налагать взыскания, освобождать или отстранять должностных лиц от обязанностей, распоряжаться средствами и кредитами, распределять фонды и т. п. Главное для них — организаторская работа; акты комиссий носят рекомендательный характер, что не освобождает соответствующие органы и должностных лиц от обязанности рассмотреть рекомендации и дать ответ комиссии; при необходимости применения мер наказания постоянная комиссия обращается к помощи Совета, президиума Совета, исполнительного комитета местного Совета.

Постоянные комиссии содействуют соединению в Советах функций принятия решений с организацией руководства подведомственными ему отраслями. Но это не превращает сами постоянные комиссии в управленческие органы. Они не подменяют собой те звенья аппарата управления Советов, которые отвечают за развитие соответствующих отраслей. Как известно, управление требует специальной подготовки, непрерывности, четкого распределения обязанностей и ответственности. В прошлые годы порой предпринимались по-

пытки отказаться от штатных звеньев и возложить функции на соответствующие постоянные комиссии Советов (например, передать дела отдела культуры исполкома постоянной комиссии по культуре Совета). Но ничего хорошего из этого не получилось. Кто-то должен изо дня в день с утра до вечера решать оперативные дела, распоряжаться средствами, принимать и отдавать указания и т. д. Постоянные комиссии этого делать не могли. Кроме того, из органов контроля они превращались в органы, сами требующие контроля. Резонно пришлось отказаться от идеи замены, восстановить упраздненные звенья. Разумеется, в своей управленческой деятельности они должны тесно контактировать с постоянными комиссиями, использовать их советы и рекомендации, привлекать к мероприятиям. Но в принципе каждый занимается своим, при этом постоянная комиссия в большей мере способна на организаторские акции и контроль.

Не следует смешивать *постоянные комиссии Советов и комиссии при исполкоме*. Постоянные комиссии — депутатские формирования, они состоят из депутатов данного Совета. Комиссии при исполкоме формируются из представителей общественности, предприятий, учреждений, организаций. В эти комиссии могут входить и депутаты. Наиболее распространенные комиссии при исполкомах — административные, по делам несовершеннолетних, наблюдательные, по борьбе с пьянством и наркоманией, жилищные, по соблюдению законодательства о религиозных культах, по контролю за соблюдением цен и правил торговли. Комиссии при исполкомах выполняют определенные исполнительно-распорядительные функции, порой — вплоть до принятия административных мер и наказаний. Постоянные комиссии Совета таких функций не имеют. Комиссии при исполкомах подконтрольны постоянным комиссиям Совета.

Как было сказано, постоянные комиссии — органы Совета, избираемые им на первой сессии. Это обуславливает принципы отношений постоянной комиссии и Совета. Любая комиссия подотчетна Совету и ответственна перед ним в своей работе. Совет вправе слушать сообщения и отчеты постоянной комиссии о ее деятельности.

Формирование постоянных комиссий

При образовании постоянных комиссий Совет прежде всего решает, какие комиссии ему иметь. Делает это Совет по своему усмотрению, каких-либо директив сверху нет. Главное при этом — чтобы все подведомственные Совету сферы и звенья его аппарата управления имели корреспондирующую постоянную комиссию.

Постоянные комиссии избираются Советом в составе председателя и членов комиссии. Численный состав каждой комиссии определяет Совет. Постоянная комиссия на своем заседании избирает секретаря комиссии, а при необходимости — и заместителя председателя (в некоторых республиках эти лица избираются на сессии).

Законодательство устанавливает, кто из депутатов не может быть избран в состав постоянных комиссий. Это так называемый принцип несовместимости. Он введен для того, чтобы, с одной стороны, определенные должностные лица не оказывали влияния или не затрудняли бы работу постоянных комиссий, с другой стороны — чтобы постоянные комиссии свободно осуществляли контрольные функции в отношении государственных органов.

Причем в последнее время сформировались некоторые общие решения. Например, не имеют возможности быть депутатами соответствующих Советов члены исполкомов (кроме председателей), руководители отделов и управлений, судьи, арбитры, члены прави-

тельств (кроме председателей совминов), комитетов конституционного надзора. Следовательно, автоматически все эти лица потеряли и право быть членами постоянных комиссий. Видимо, в дополнение к этому следует установить, что членами постоянных комиссий на соответствующем уровне и тем более по своему профилю не могут быть депутаты — прокуроры, члены комитетов народного контроля, заместители руководителей министерств и ведомств, отделов и управлений исполкомов местных Советов. Правильным является также и решение: депутат может быть членом только одной постоянной комиссии. Мы считаем неоправданным включение в ст. 76 Регламента Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР положения, что депутат «может быть членом не более двух постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета СССР». При постоянном характере деятельности этих органов депутату очень сложно эффективно работать одновременно в двух комиссиях, комитетах. Правильным является то, что в состав постоянных комиссий и комитетов не могут быть избраны председатель Совета, его заместители, председатели палат Верховных Советов, их заместители, председатели совминов и исполкомов местных Советов, а также другие депутаты, занимающие руководящие должности в органах, деятельность которых подконтрольна соответствующему Совету.

Чем занимаются постоянные комиссии

В деятельности постоянных комиссий в основном выделяются такие направления: подготовка или участие в подготовке вопросов на рассмотрение Совета, включая обсуждение и оценку планов и перспектив развития территории Совета, и представление ему по всем этим вопросам своих предложений, в высших органах власти — также законопроектные работы; организаторская работа, свя-

занная с выявлением резервов и возможностей народного хозяйства, а также проведением в жизнь решений Совета и вышестоящих органов; проверка работы отраслевых органов государственного управления, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Совета, в рамках его предметов ведения и полномочий.

Отсюда у постоянных комиссий ряд очень важных прав, которыми они пользуются как коллективные органы. Напомним о них депутатам.

В связи с подготовкой и проведением сессий Советов постоянные комиссии вправе предлагать вопросы для перспективного плана работы Совета и для обсуждения на каждой сессии. Участие в подготовке сессии особенно выражается в том, что вопросы, планируемые на сессию, проекты решений Совета, народнохозяйственных планов, планов мероприятий по выполнению наказов обязательно обсуждаются на заседаниях постоянных комиссий. Их мнение в виде заключения комиссий доводится до сведения Совета. По обсуждаемым вопросам постоянные комиссии могут делать доклады или содоклады. Постоянные комиссии вправе предлагать Совету вынести тот или иной вопрос или проект решения на всенародное обсуждение (или обсуждение населения, проживающего на территории Совета, — на собраниях трудовых коллективов и граждан по месту их жительства). Наконец, постоянные комиссии вправе оценивать не только кем-то представленные документы, но и готовить свои.

Сейчас усиливаются контрольные функции постоянных комиссий по отношению к аппарату, его звеньям. Пробивает себе дорогу правило: назначать или избирать должностных лиц в состав органов, формируемых Советом (т. е. министров и других членов правительства, членов исполкомов, руководителей их отделов и управлений, судей и др.), только при наличии заклю-

чения соответствующих депутатских комиссий (см., например, ч. 2 ст. 121 Конституции СССР).

Проверки работы отделов и управлений исполкомов, министерств, государственных комитетов и ведомств, предприятий, учреждений и организаций проводятся постоянными комиссиями разными средствами. Прежде всего, это выезды членов постоянных комиссий на место, изучение соответствующей практики (в тех же целях привлекаются специалисты и представители общественности). Постоянные комиссии имеют право требовать и получать от соответствующих руководителей материалы, документы, письменные заключения, справки, иную информацию. Комиссии вправе по вопросам, относящимся к их ведению, заслушивать на своих заседаниях доклады и сообщения руководителей государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. Причем на заседания должны являться первые лица, а не перепоручать это менее ответственным сотрудникам. Нередко комиссии проводят выездные заседания.

Рассматривая вопросы на своих заседаниях, слушая доклады и сообщения, постоянные комиссии дают рекомендации государственным органам, предприятиям, учреждениям и организациям. Эти рекомендации подлежат обязательному рассмотрению. О результатах рассмотрения или о принятых мерах надлежит сообщать постоянной комиссии, как правило, не позднее чем в месячный срок по постоянным комиссиям местных Советов (РСФСР) и двухмесячный — не более — по постоянным комиссиям Верховных Советов либо в иной срок, установленный самими комиссиями. Причем ответ одновременно дается не только комиссии, но и президиуму, исполкому Совета. Эти органы со своей стороны следят, чтобы обращение не осталось без внимания.

**Участие депутата
в работе
постоянных
комиссий**

Законодательство устанавливает требование: каждый депутат — член комиссии обязан активно участвовать в ее деятельности, содействовать проведению в жизнь ее рекомендаций, выполнять поручения комиссии. Депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым комиссией, предлагает вопросы для обсуждения, вносит предложения о необходимости проведения проверок работы государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, о заслушивании их докладов и сообщений на заседании комиссии. Депутат — член постоянной комиссии, предложения которого не получили ее поддержки, может внести их в письменной форме или устной при обсуждении вопроса в Совете, президиуме или исполнительном комитете. Депутаты по поручению комиссии или по своей инициативе изучают на местах вопросы, относящиеся к ведению комиссии, обобщают предложения государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, а также граждан, сообщают свои выводы и предложения постоянной комиссии.

На время заседаний постоянных комиссий Верховных Советов, краевого, областного, районного Советов, а также городских Советов городов республиканского подчинения члены этих комиссий, не выполняющие функций на постоянной основе, освобождаются от выполнения производственных или служебных обязанностей с сохранением среднего заработка — ранее по месту работы, теперь — с отнесением расходов за счет государственного бюджета. Для других Советов такое правило пока не действует, и все же депутатов отпускают на заседания постоянных комиссий с сохранением заработка. Но часто заседания комиссий проводятся в рамках сессий.

Заседания постоянных комиссий проводятся в соот-

ветствии с планами их работы. Члены данной комиссии участвуют в заседании с правом решающего голоса (кроме резервных депутатов). С правом совещательного голоса могут присутствовать другие депутаты Совета, представители государственных органов, общественных организаций, предприятий, учреждений. Заседания постоянных комиссий открытые, но в случае необходимости комиссия может принять решение о проведении закрытого заседания. Возможны совместные заседания нескольких постоянных комиссий, а также с органами общественных организаций и органами общественной самодеятельности населения.

Вопросы решаются на заседаниях большинством от общего состава членов комиссии. Акты постоянных комиссий — решения и заключения. Их подписывают председатель и секретарь комиссии.

Работу постоянных комиссий координирует президиум Совета. Этот орган оказывает помощь постоянным комиссиям, обеспечивает обслуживание их деятельности. Президиум привлекает постоянные комиссии к подготовке вопросов на рассмотрение Совета, а также на свои заседания; постоянные комиссии вправе сами вносить вопросы на рассмотрение президиума, исполкома Совета; кроме того, комиссии вправе вносить им свои предложения, которые подлежат обязательно рассмотрению. Ценная инициатива постоянных комиссий находит поддержку в президиуме, исполкоме, они обеспечивают, если требуется, совместное изучение и обсуждение несколькими комиссиями смежных вопросов их деятельности. Председатели постоянных комиссий — по должности члены президиума Совета, как правило, они часто приглашаются на заседания исполкомов. Вместе с тем, если между органами Совета нет согласия по вопросу, поставленному постоянной комиссией, комиссия вправе вынести его на рассмотрение непосредственно Совета народных депутатов.

7. Депутат и президиум Совета¹

Принципы отношений

Чтобы понять основы взаимоотношений депутата с президиумом Совета, надо принять во внимание ряд факторов.

Прежде всего, назначение президиума в целом. Согласно конституции, президиум организует работу Совета. Президиум созывает сессии Совета, сообщает депутатам и доводит до сведения населения время и место их проведения, а также вопросы, вносимые на рассмотрение Совета. Президиум осуществляет руководство подготовкой сессий и вопросов, вносимых на рассмотрение Совета. Президиум докладывает Совету о положении дел на его территории и других важных вопросах, информирует Совет о своей деятельности.

Президиум представляет Совет в отношениях с государственными и общественными организациями, организует взаимодействие Совета с ними, с трудовыми коллективами. Он содействует развитию гласности и принимает меры по учету общественного мнения в работе Совета и его органов. На основании решений Совета президиум проводит местные референдумы, а также обсуждение гражданами проектов решений Совета, других важнейших вопросов местного, республиканского и общесоюзного значения.

На этот орган возложена организация обобщения наказов избирателей, внесение их на рассмотрение Совета. Президиум организует контроль за выполнением решений Совета. Президиум представляет Совету

¹ На момент завершения подготовки книги к изданию в нашей стране встал вопрос: существовать ли президиумам местных Советов далее и в каком качестве — наряду с исполнительными органами Советов, вместо них, уступить им место и т. д.? Оставляя данный параграф в книге, мы исходим из того, что все равно тому или иному органу придется выполнять соответствующие функции.

кандидатуры на ряд должностей, по которым избрание или назначение относится к компетенции Совета.

К компетенции президиума относится также внесение на рассмотрение Совета предложений о создании и составе постоянных комиссий Совета. Президиум координирует деятельность постоянных комиссий и депутатских групп.

Мы рассказали о важнейших полномочиях президиумов местных Советов. Они нашли отражение в «Примерном положении о председателях и президиумах местных Советов народных депутатов», одобренном постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 20 октября 1989 г., и в аналогичном «Временном положении», утвержденном постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 февраля 1990 г.

Что касается полномочий президиумов высших органов власти, то они отражены в конституциях и регламентах Верховных Советов. В принципе они аналогичны тем, которые были названы выше, просто учитывается специфика уровня Советов, ряд полномочий излагается детальнее. Например, в Регламенте Съезда и Верховного Совета СССР предусматривается, что в связи с координацией деятельности постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета СССР Президиум: принимает меры по организационной и совместной их работе, обеспечивает информирование депутатов, представителей государственных и общественных органов о заседаниях комиссий и комитетов, содействует своевременному их обеспечению материалами и документами по рассматриваемым вопросам, содействует научному обеспечению деятельности комиссий и комитетов.

Уже из сказанного становится ясно, что задача президиумов — обеспечить коллективную деятельность депутатов в Совете и его органах. Но наряду с этим у президиума Совета есть ряд конкретных полномочий

по отношению к депутатам. В упомянутых положениях говорится, что президиум местного Совета оказывает содействие депутатам в осуществлении ими своих полномочий, обеспечении их необходимой информацией; рассматривает вопросы, связанные с освобождением депутатов от выполнения служебных или производственных обязанностей для работы в Совете, его органах и в избирательных округах; содействует депутатам в проведении приема граждан, а также принятии отчетов; вносит на сессии Совета предложения по вопросам, связанным с реализацией прав и обязанностей депутатов.

Регламенты Советов также регулируют вопросы отношений депутатов и президиумов, обязанности последних по обеспечению работы депутатов. Например, на Президиум Верховного Совета СССР возлагаются: осуществление контроля за своевременным рассмотрением и реализацией государственными и общественными органами, должностными лицами предложений и замечаний депутатов, высказанных на Съезде и на сессиях, выполнением постановлений, принятых по запросам депутатов, за выполнением наказов; обеспечение депутатов официальными изданиями и материалами, а также справочными и другими материалами; обобщение опыта работы депутатов, содействие обмену этим опытом, оказание депутатам помощи в работе.

Итак, президиум Совета призван создавать условия для организации нормальной и эффективной депутатской деятельности. Зачастую надо помочь депутату правильно выбрать направления работы, круг вопросов. Кроме того, президиум хорошо знает, в каких организациях, в каких вопросах дела обстоят не лучшим образом. Его советы ориентируют депутата. И конечно, президиум порой должен становиться защитником прав и позиции депутата, поддерживать его в справедливых и основанных на законе действиях.

Конечно, не все идет гладко. К сожалению, не всегда депутаты получают действенную помощь от президиума. И на всякий случай хотелось бы четко назвать те *виды информации*, которую президиумы *обязаны* представлять депутатам: о деятельности Совета и его органов (т. е. постоянных комиссий, комитетов, самих президиумов, исполкомов местных Советов); о ходе выполнения планов экономического и социального развития; о реализации наказов избирателей; о мерах, принятых по критическим замечаниям и предложениям депутатов; о ходе выполнения планов работы Совета; о выполнении решений Совета (вообще и принятых по запросам депутатов в частности); акты Совета; официальные издания Совета и его органов; информационные материалы Совета и его органов.

Может ли президиум давать поручения депутатам и заслушивать их сообщения?

Закон о статусе (ст. 6) устанавливает, что депутат выполняет поручения Совета и его органов. Следовательно, у президиума, как органа Совета, есть право давать

поручения. Но каким депутатам? Например, постоянная комиссия, как орган Совета, тоже имеет данное право, но, вероятно, оно касается лишь депутатов, входящих в ее состав. Президиум, очевидно, может давать поручения *любому* депутату органа власти. Ведь президиум призван обеспечить деятельность Совета, выполнение его решений, и он может подключить к достижению этой задачи каждого депутата; к тому же у постоянной комиссии есть свой профиль, отрасль, президиум же отвечает за всю организацию работы.

Вправе ли депутат отказаться от поручения президиума? Да, если оно не соответствует природе депутатского мандата — например, отвезти куда-то бумаги, составлять списки детей дошкольного возраста и т. п. А вот от деловых поручений депутат отказываться не должен.

Вероятно, о ходе и итогах выполнения поручения президиума депутат может сделать сообщение на заседании президиума. В связи с этим можно говорить и о праве депутата предложить или даже потребовать заслушать такое его сообщение, и о праве президиума просить депутата его сделать.

Что касается общей возможности президиума заслушать сообщение депутата о выполнении им депутатских обязанностей — как это может сделать Совет, — то ситуация на этот счет такова: до недавнего времени регламенты Верховных Советов говорили о том, что президиумы могли рассматривать информации депутатов об отчетах перед избирателями. Правда, трудно было понять, что имелось в виду — письменные сообщения отдельных депутатов, направленные в порядке информации в президиумы, обобщения аппарата по этим сообщениям или же устные сообщения депутатов на заседаниях президиумов. Регламенты также предусматривали, чтобы президиумы Верховных Советов рассматривали предложения, заявления и сообщения депутатов по «вопросам, связанным с депутатской деятельностью» (например, ст. 25 прежнего Регламента Верховного Совета СССР; такая же норма была в республиканских регламентах). Могли ли это быть сообщения депутатов в целом о выполнении депутатских обязанностей? Например, на заседании Президиума Верховного Совета Узбекской ССР 24 апреля 1986 г. была заслушана информация депутатов — бригадира сталеваров и бригадира СМУ о выполнении ими депутатских обязанностей. В своем постановлении Президиум дал первым пунктом оценку — «одобрить работу» этих депутатов по выполнению ими депутатских обязанностей, в пункте втором записал: «Рекомендовать Советам народных депутатов регулярно заслушивать сообщения депутатов на сессиях Советов и заседаниях постоянных комиссий».

Думается, не только сейчас, но и в то время, к которому относится пример, права президиума, постоянной комиссии не могли и не могут быть равными правам самого Совета. Только орган власти может слушать общие сообщения депутатов. Если это делают президиумы, постоянная комиссия, то это вольно или невольно ставит депутатов в подотчетное положение. Другое дело, если, как мы уже сказали, речь идет об оперативной информации по конкретному вопросу или о желании самого депутата сделать сообщение. Характерно, что в Регламенте Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 20 декабря 1989 г. о возможности Президиума слушать сообщения депутатов уже не говорится. Такое же решение находит место в новых республиканских регламентах.

Обобщение опыта депутатской работы. Учеба депутатов

Одной из важных задач президиумов, как уже было сказано, является обобщение опыта депутатской деятельности, распространение передового опыта. Начиная с районного, городского уровня, в аппарате Советов имеются специальные подразделения, занимающиеся вопросами организационно-массовой работы, — организационно-инструкторские отделы на местах, отделы по вопросам работы Советов секретариатов Верховных Советов. Одна из главных их задач — поддержание связей с депутатами, оказание им содействия. Конечно, им помогают и другие звенья аппарата. Но все же в том, что касается передового опыта советского строительства, названные отделы являются ведущими.

Разумеется, задачи отделов широкие, лишь часть их касается депутатов. Они занимаются всеми направлениями работы, включая подготовку выборов в Советы, анализ обращений граждан, работу с предложениями, заявлениями, жалобами, обобщение опыта органов общественной самодеятельности населения и др.

Это следует знать депутатам: ведь в отделах можно получить информацию по любым интересующим их направлениям. Следует отметить, что в аппарате президиумов ряда местных Советов создаются специальные подразделения (отделы) по организации работы депутатов этих органов власти.

Важным подразделением, функционирующим под эгидой организационно-инструкторских отделов или отделов по вопросам работы Советов и особенно полезным для депутатов, является *кабинет советской работы*. Его предшественницей, сослужившей добрую службу, была депутатская комната, или комната депутатов. Да и сейчас зачастую это название встречается. Начиналась депутатская комната именно как подразделение для оказания помощи депутатам. Там концентрировались нужные им материалы как непосредственно по работе депутатов, так и по деятельности Совета, его исполкома, отделов и управлений. В депутатской комнате можно было засесть постоянным комиссиям, собираться депутатам, просто посидеть и познакомиться с каким-то материалом.

Но постепенно функции депутатской комнаты расширялись. И она стала средоточием самых разных материалов по организации советской работы. Причем концентрировался не только опыт данного Совета, но и нижестоящих. А вместе с тем — и разнообразная информация о делах Советов других районов, городов, областей — о всем ценном, что заслуживает внимания. Пришло и новое название — «кабинет советской работы». А при нем, как правило, *методический совет* из представителей отдела, прессы, депутатов (где есть — также и ученых).

Важнейшей задачей президиумов Советов, организационно-инструкторских отделов, отделов по вопросам работы Советов, кабинетов советской работы является организация депутатской учебы. Она должна

начинаться с избранием депутата и продолжаться регулярно весь созыв.

Смысл депутатской учебы состоит в том, что депутат, будучи в целом подготовленным с общеполитических позиций, чаще всего плохо знает, как должны работать Советы и их органы, что и как полагается делать ему в Совете, округе, постоянной комиссии, депутатской группе, в отношениях с исполнительными и распорядительными органами. Кроме того, у депутата мало юридических знаний, а они крайне необходимы при встречах с избирателями и должностными лицами, при подготовке решений Совета и организации их выполнения, пресечении нарушений законности. Все такого рода знания в систематизированном виде депутат и должен получить. Разумеется, депутатская учеба помогает освоить лучший опыт выполнения депутатских обязанностей как в данном Совете, так и в других органах власти.

Неплохо сразу после избрания всех депутатов на определенное время освободить от основной работы и дать им своеобразный «вводный курс». А после этого можно использовать такие формы учебы: день депутата; школа советского строительства (наименования бывают и другие — университет советского строительства, факультет советского строительства университета правовых знаний, народного университета, есть даже такое — академия депутатского корпуса).

День депутата — это периодическая встреча депутатов для получения информации о работе органов Совета, аппарата управления, других государственных органов, действующих на данной территории, о состоянии дел в промышленности, сельском хозяйстве, сфере обслуживания и т. д. На днях депутата выступают руководители Совета, исполнительного комитета, различных государственных и общественных органов. Нередко организуются лекции, а также выступления де-

путатов в порядке обмена опытом. Обеспечиваются консультации специалистов. Нередко устанавливаются стенды с новинками литературы, схемами, информацией и т. д.

Дни депутата часто проводятся как «круглые столы» — на вопросы депутатов отвечают руководители, специалисты, ученые. Однако порой дни депутатов проходят формально. И нельзя не приветствовать попытки сделать их интересными. Вот пример, прямо скажем, нетипичный. В доме культуры совхоза «Белорусский» Пыталовского района Псковской области собрались депутаты двух соревнующихся сельских Советов — Пыталовского и Тулинского. В фойе гостей встретила выставка детских рисунков, картин местных самодеятельных художников, а в нарядном зале — не ряды стульев, а столики с горячими самоварами и сладостями. Речь пошла о том, как выполнять депутатские обязанности. Разговор получился непринужденный. К тому же после выступлений звучали песни и частушки, исполнялись бальные танцы и пляски участников художественной самодеятельности совхозов. В конце «официальной части» самые активные депутаты за добросовестную работу были награждены почетными грамотами. А закончился день депутата веселыми конкурсами, викторинами, танцами¹.

Школы советского строительства порой мало чем отличаются от дней депутатов. И все же чаще это чисто учебное мероприятие. Занятия проводятся по программе, плану обычно один-два раза в месяц. Преобладающая форма учебы — лекция.

В учебе депутатов еще много недостатков. В частности, никак не учитывался уровень подготовки каждого депутата. Редко используются деловые игры, а ведь они могли бы научить правильно принимать посе-

тителей, использовать права на сессии, провести заседание комиссии, проверку на предприятии и т. д. Очень слабо идет обучение депутатов праву, особенно на уровне поселковых, сельских, районных Советов. Рассказ о законе порой сводится к комментарию работником юстиции районного масштаба случаев из практики суда, прокуратуры, милиции.

Совершенно нет пособий, которые помогли бы депутатам узнать, чем живут и как работают их коллеги в других регионах страны. Областные организационно-инструкторские отделы регулярно готовят информации об опыте работы депутатов местных Советов области. Но эти обзоры зачастую являются настолько «гладкими», что понять проблемы и трудности, возникающие перед депутатами, невозможно.

К сожалению, нет типовых программ депутатской учебы. За их разработку, издание и рассылку на места должны отвечать отделы по вопросам работы Советов секретариатов Верховных Советов. Но они занимают этим неудовлетворительно. Нет также кассет, видеокассет, слайдов, схем и других учебных материалов для школ советского строительства. Таким образом, всеобуч депутатов — очень важная задача, требующая скорейшего решения.

8. Депутат и исполнительные и распорядительные органы Совета

На высших уровнях исполнительные и распорядительные органы государства — правительство, министерства, госкомитеты и ведомства — официально не считаются органами соответствующего Верховного Совета или Съезда народных депутатов. На местном уровне взаимоотношения Советов и испол-

¹ См.: Псковская правда. 1987. 23 дек.

комов, их отделов и управлений в значительной мере обусловлены тем, что исполнительные комитеты считаются исполнительными и распорядительными органами местных Советов (ст. 149 Конституции СССР). Но всюду — и в центре, и на местах — действует принцип подотчетности исполнительных и распорядительных органов Советам.

К сожалению, в практике прежних лет исполнительные и распорядительные органы как в центре, так и на местах возобладали над Советами, поставили себя выше представительных органов власти.

Сейчас нужны радикальные меры по укреплению позиций Советов, в том числе в их отношениях с исполнительными и распорядительными органами. Назовем основные:

— во-первых, Советы должны более решительно влиять на управление государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством. Им передаются на рассмотрение и решение многие важные вопросы государственной, хозяйственной и социально-культурной жизни;

— во-вторых, в интересах правильного разграничения функций, усиления контроля представительных органов за деятельностью исполкомов все более внедряются начала регулярности и постоянства в практику местных Советов. В значительной мере они содействуют росту самостоятельности Советов, освобождению их зависимости от исполнительных комитетов в организации работы;

— в-третьих, члены исполкома, кроме председателя, руководители отделов и управлений теперь не могут быть депутатами данного Совета, а народными депутатами СССР, республик — члены соответствующих правительств, кроме их председателей;

— в-четвертых, как мы уже частично говорили, усилены возможности Советов при формировании ис-

полнительных и распорядительных органов — выдвижение нескольких кандидатур, непререкаемое заключение по ним постоянных комиссий, тайное голосование, проведение конкурсов. Вводится ограничение на занятие выборных должностей, а также должностей, подлежащих назначению и утверждению Советами, двумя сроками подряд;

— в-пятых, должен быть усилен контроль Советов за аппаратом управления, чему способствуют увеличение продолжительности сессий, регулярные отчеты исполнительных и распорядительных органов перед Советами.

Сказанное позволяет лучше понять и основы отношений депутатов с исполнительными и распорядительными органами. Естественно, *нет и не может быть никакой подчиненности депутата аппарату управления*. Депутат принимает участие в осуществлении компетенции Совета, в том числе связанной с исполнительными и распорядительными органами. По отношению к ним он выступает как член Совета и как представитель государственной власти. В частности, у депутата есть право запроса к исполкому, отделу, управлению. Он вправе обращаться к ним по вопросам своей депутатской деятельности, и органы Совета должны реагировать на депутатское обращение. Депутат должен быть принят работником исполкома вне очереди, ему предоставляется информация, необходимая для депутатской деятельности. Работники аппарата приглашают депутата для участия в рассмотрении тех вопросов, которые он перед ними поставил.

Разумеется, лучше всего организовать отношения с аппаратом на началах сотрудничества. А это означает, что и исполком, его отделы и управления могут рассчитывать на помощь и поддержку депутата, просить его принять участие в какой-либо комплексной проверке либо в подготовке проекта решения, рассмот-

рении вопроса на заседании исполкома. Но если ранее безоговорочно считалось, что исполком вправе давать поручения депутату (да и закон говорил то же), то теперь скажем так: депутат оказывает содействие исполкому, а тот просит депутата о помощи.

Конечно, установка на то, чтобы депутат стал главной фигурой в Совете, в том числе и в отношениях с аппаратом, требует постоянных усилий. Много зависит от самого депутата — надо себя поставить так, чтобы никто и не подумал им командовать. Следует изменить стиль отношений с аппаратом — особенно при отчетах в округе, получении информации. Депутатов нужно включать в комиссии для аттестации советских работников, да и саму аттестацию по ряду должностей целесообразно утверждать (проводить) на сессиях. Наконец, надо решительно менять психологию аппаратчиков — воспитывать чувство их уважения к депутату и ответственности перед Советом.

IV ДЕПУТАТ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ОКРУГЕ

1. Слагаемые работы в округе

Главные задачи

На избирательный округ приходится большой объем депутатской деятельности. Кто-нибудь из депутатов спросит: где больше приходится работать депутату — в Совете или в избирательном округе? Трудно однозначно ответить на этот вопрос. В Совете, как правило, решаются наиболее важные дела, принимаются принципиальные документы. В округе много *повседневной, оперативной*, так называемой рутинной работы. Но именно здесь депутату часто приходится действовать в интересах конкретных людей, встречаться с ними, получать от них заявления. Поэтому и результаты деятельности здесь тоже зачастую нагляднее — избиратель получил квартиру, место в детском саду, оборудована спортивная площадка и т. д. И во всем этом депутат видит и результат собственных усилий.

Конечно, мы далеки от мысли представить работу депутата в избирательном округе как сплошную «мелочовку» или действия «по сигналам» избирателей. Это часть его усилий как представителя народа в Совете, осуществляющего функции государственной власти. Причем важная часть. И оценивать ее надо не столько по количеству обращений избирателей к депутату, хотя само по себе это существенно, сколько по тому, как в принципе депутат понимает свою миссию и что делает для своих избирателей — чтобы им лучше жилось, чтобы они имели хорошее обслуживание и т. п.

Кроме того, у работы депутата в округе есть и еще ряд целей. Одна из них — *проводить в жизнь решения Совета*. Депутат призван сделать все от него зависящее, чтобы с этими решениями познакомилось как можно большее число жителей избирательного округа, работников предприятий, учреждений и организаций, расположенных на его территории. Он добивается того, чтобы решения Совета были взяты к руководству всеми должностными лицами, при необходимости составлены планы мероприятий по реализации решений, а затем проведены и сами эти мероприятия.

От имени и по поручению Совета и его органов депутат осуществляет в округе *контроль* за выполнением решений, за состоянием дел на предприятиях, в учреждениях и организациях, в том числе по части создания нормальных условий труда и отдыха для работников, разрешению поступающих от них в адрес администрации предложений, заявлений и жалоб.

Следует иметь в виду, что задачей депутата является и обеспечение так называемой *«обратной связи»*, т. е. постоянное укрепление контактов Совета в целом, его органов с населением. В этих целях депутат призван информировать Совет и его органы о насущных нуждах населения своего избирательного округа, о проблемах, недостатках, нарушениях закона, которые здесь имеют место. Зачастую депутат должен быть рупором населения, трудовых коллективов, находящихся в округе, — доводить до сведения Совета, исполнительного комитета их мнение по определенному поводу, добиваться его учета при принятии решения.

Вместе с тем депутат, если требуется, должен ставить вопрос о заслушивании в Совете, на заседаниях его органов докладов и сообщений руководителей предприятий, учреждений и организаций, расположенных в его избирательном округе, особенно если он обнаруживает неблагоприятные обстоятельства и собст-

венными силами не может добиться желаемого результата. В определенных случаях — например, по поводу работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан — Совет вправе слушать отчеты руководителей предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Совета, и депутат может быть инициатором таких отчетов.

Округ должен стать для депутата конкретным местом, где можно и нужно воплотить в жизнь установок относительно *углубления демократии и самоуправления* народа. Задачей депутата является содействие развитию самоуправленческих начал в управлении производством на предприятиях, в строительных управлениях, трестах, в других трудовых коллективах на территории округа. Кроме того, в округе немало различных органов общественной самодеятельности населения — советов микрорайонов, домкомов, селькомов и др. Они обеспечивают развитие территориального самоуправления, вовлекают в него население по месту жительства, т. е. проводят собрания, сходы граждан, обсуждение и решение на них многих проблем, волнующих жителей.

Наконец, избирательный округ — та территориальная единица, где выявляется *мнение населения о работе Совета и депутата*. Поэтому важной частью деятельности депутата является информирование населения о мероприятиях, проводимых органом власти, его президиумом, исполкомом, постоянными комиссиями. Здесь же проводятся отчеты депутатов.

Важнейшие права и обязанности депутата в округе

Как видим, задачи у депутата в округе довольно ответственные. Они подкрепляются широким кругом прав и обязанностей депутата в округе. Закон о статусе в редакции 1989 г. внес определенные новшества в их перечень и содержание. Стоит дать им обобщенную характеристику.

Депутат имеет право участвовать, если сочтет необходимым, в *рассмотрении* в органах государственного управления и органах соответствующих общественных организаций *любых вопросов*, затрагивающих интересы граждан в округах. Эти органы обязаны заблаговременно извещать депутатов о рассмотрении таких вопросов.

Мы частично упомянули ранее об одной новой возможности депутатов — проводить *проверки по собственной инициативе*. Закон исходит из активной позиции депутата, в том числе и в округе, необходимости его борьбы с любыми нарушениями законности.

Активная роль депутата нашла отражение еще в одном новом положении закона. Он получил право *проводить собрания, конференции избирателей округа, встречи* с трудовыми коллективами и органами общественных организаций. Конечно, здесь тоже подразумевается его инициатива. Депутат *может организовать мероприятие сам*.

У депутата есть право *участвовать в заседаниях* нижестоящих Советов и их органов с совещательным голосом, в заседаниях органов общественного самоуправления, в *собраниях* советского и хозяйственного актива, трудовых коллективов, граждан по месту жительства. Причем республиканские законы о статусе предусмотрели для депутатов дополнительные гарантии. Так, народный депутат РСФСР не только вправе участвовать в работе любых нижестоящих Советов; ему обеспечивается возможность выступлений, внесения предложений и замечаний по любому обсуждаемому вопросу наравне с депутатами указанных Советов. Аналогичные полномочия даны и депутатам местных Советов в РСФСР, причем — и это заслуживает внимания — их можно реализовать на разных уровнях (а не только в нижестоящих Советах): депутат «вправе участвовать в работе других местных

Советов народных депутатов и их органов, в компетенцию которых входит принятие решений, затрагивающих интересы населения, проживающего на территории того Совета, в который избран депутат» (ст. 7). Более того, народный депутат РСФСР имеет право обратиться с «вопросами и обращениями», а депутат местного Совета РСФСР — с «запросами» на сессиях указанных Советов соответственно к президиуму Совета, председателю Совета, руководителям органа соответствующего Совета, а также к другим государственным органам, руководителям и должностным лицам предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Совета, по вопросам, отнесенным к ведению этого Совета. Депутат вносит свои предложения, обращения, заявления и иные документы как непосредственно, так и через уполномоченных им лиц — других народных депутатов (а также помощников народного депутата РСФСР).

Новым является и положение закона о том, что депутат имеет *преимущественное право* выступать по вопросам своей депутатской деятельности по местному радио и телевидению, в местной печати. Редактирование материалов, представленных депутатами для опубликования, без согласования с ними не допускается. Опубликование или передача материала, уточняют, например, российские законы о статусе, производится в срок, согласованный с народным депутатом, но не позднее семи дней после обращения.

Закон возлагает на депутатов ряд существенных обязанностей, которые они выполняют в округах. Депутат должен *регулярно информировать* население о работе Советов, выполнении их решений, планов и программ экономического и социального развития, наказов избирателей, а также своих предвыборных программ. Депутат обязан *участвовать в организации и контроле* исполнения законов, решений Совета и его

органов. Он изучает общественное мнение, нужды и запросы населения, сообщает о них Совету и его органам, вносит предложения и принимает иные меры для их удовлетворения. Депутат обязан принимать избирателей, рассматривать их предложения, заявления и жалобы. Он также должен способствовать развертыванию различных форм самоуправления, социальной активности граждан, вовлечению их в управление государственными и общественными делами.

С чего начинать?

Как бы депутат хорошо ни работал в Совете, у себя на производстве, о нем как о депутате будут

судить прежде всего по тому, что ему удалось организовать для людей, что он делает в округе.

И поэтому ответ на вопрос, поставленный в подзаголовке, может быть однозначным: начинать надо с познания избирательного округа. Оно начинается уже на стадии избирательной кампании: встречаясь с избирателями, депутат должен не только рассказать о себе, но и предложить свою программу депутатской деятельности. Ее частью должны быть и дела в округе.

Как же изучать депутату округ? Можно порекомендовать такой порядок: сначала получить информацию в президиуме и исполкоме Совета; затем побеседовать с предшественником — депутатом прежнего созыва по данному избирательному округу; с учетом полученных данных пройтись по домам и квартирам, познакомиться с людьми, услышать их пожелания, узнать проблемы конкретного дома, подъезда, двора, а заодно и себя показать, чтобы люди увидели, какой у них депутат, захотели еще раз встретиться с ним, кстати, и узнали бы, где и когда он принимает; посетить предприятия, учреждения и организации, расположенные в избирательном округе, познакомиться с директорами и другими руководителями, секретарями парт-

бюро и комитетов, председателями профкомов, комсомольскими лидерами, узнать у них о проблемах, которые волнуют трудовые коллективы; познакомиться с руководителями территориальных и находящихся на предприятиях, при учреждении органов общественной самодеятельности населения, т. е. советов микрорайонов, домкомов, родительских комитетов школ, товарищеских судов и др.

Целостная информация об избирательном округе (его своеобразный «паспорт») должна включать — конечно, мы берем «идеальный» вариант:

— социальный состав населения округа (рабочие, колхозники, служащие, мужчины, женщины, возраст и т. д.);

— основные виды занятости (включая промыслы, кооперативную и индивидуальную трудовую деятельность); места работы (включая данные о том, сколько ездит на работу в другие населенные пункты, из сельской местности — в города и т. п.);

— длительность проживания в округе, перспективы увеличения или сокращения численности населения (миграция, организованный набор, переселение в связи со сломом домов и улучшением жилищных условий);

— места проживания, состояние жилищного фонда (государственные дома, кооперативный, индивидуальный сектор, общежития, удобства, их отсутствие), количество очередников;

— обеспеченность коммунальными, бытовыми, торговыми и иными услугами (водопровод, газ, теплоснабжение, мастерские и пункты приема бытового обслуживания, магазины и др.);

— наличие в округе культурных учреждений (кинотеатры, дома, дворцы культуры, летние площадки, дискотеки, видеотеки и др.), а также спортивных сооружений;

— здоровье и образ жизни населения (медицинское обслуживание, заболевания, вызывающие тревогу, алкоголизм, самогоноварение, преступность и наркомания, распавшиеся семьи, безнадзорность детей, учет несовершеннолетних правонарушителей и т. д.);

— количество детей школьного возраста, распределение по учебным заведениям, их виды в округе, потребность в новых школьных зданиях;

— число детей дошкольного возраста, обеспеченность местами в детских садах и яслях, очередь;

— предприятия, учреждения и организации, находящиеся в округе (что производят, чем занимаются, сколько работающих, условия труда и отдыха, наличие своих профилакториев, домов отдыха, пионерских лагерей, выполнение планов, производство товаров народного потребления, подсобные хозяйства и т. д.), их руководители (администрация и общественные организации);

— потребности и нужды населения округа в целом, а также отдельных домов, улиц, микрорайонов и т. д.;

— общественные объединения и органы общественной самодеятельности населения в округе, неформальные объединения, места наиболее частых встреч жителей округа и т. д.

Познавая округ, депутат одновременно получает довольно полное представление о тех проблемах, которые в нем есть. А поскольку это делает каждый депутат, то одновременно выявляются десятки дел, которые должны волновать весь Совет.

С чего начинать в *многомандатных округах*? Они (наряду с одномандатными) предусмотрены законодательством ряда республик. Например, в РСФСР — для городских (городов без районного деления), районных в городах, поселковых и сельских Советов. Причем выборы в поселковые и сельские Советы, в кото-

рые избирается не более 25 депутатов, по решению этих Советов могут проводиться по общему списку кандидатов в депутаты. В этом случае территория Совета является многомандатным избирательным округом.

И очевидно, что в многомандатном округе с самого начала надо думать о том, кому из депутатов за что отвечать (с тем чтобы не участвовал затем в дележе «пирога удачи» тот, кто ничего не делал), как распределить депутатскую работу, особенно если избиратели неравномерно распределяют кредит доверия. Вероятно, следует после тщательного изучения округа с учетом его особенностей отработать систему индивидуальных связей депутатов с избирателями, персональной ответственности каждого за определенные дела, причем включить в эту систему и резервных депутатов.

**Встречи
с избирателями.
Депутатский прием**

Депутат обязан постоянно встречаться со своими избирателями, а избранный от общественных организаций — как с членами избравшего его органа, так и с рядовыми членами общественного объединения. Речь идет сейчас не об отчетах, о них разговор в главе VI. Здесь мы имеем в виду различные «неформальные» средства. Так, прошла сессия Совета — надо прийти к избирателям, пройтись по домам; идет собрание жильцов дома — выступить перед ними, да еще с фактами, затрагивающими непосредственно округ. Узнал депутат, что в школе проводится родительское собрание — пришел, сам выступил, если надо, ответил на вопросы людей, рассказал о том, что делает Совет. Таким образом, любая возможность должна использоваться депутатом для встреч с избирателями, информации их о работе Совета, выполнении планов экономического и социального развития, наказов избирателей.

Кроме того, обязанностью депутата является и изучение общественного мнения. Мы уже коснулись данного аспекта, не будем повторяться. Обратим внимание лишь на то, что в условиях гласности общественное мнение, выраженное гражданами, массовыми движениями, органами общественной самодеятельности населения, администрацией и общественными организациями предприятий и учреждений, находящихся в округе, становится прежде всего основой собственной деятельности депутата, а одновременно помогает ему выяснить и довести до сведения всего депутатского корпуса проблемы, которыми живут люди.

Встречи с избирателями должны проводиться во имя дела, а не формы. Здесь не может, не должно быть ни заорганизованности, ни планирования. Более того, живому началу в таких встречах их «стихийность» порой бывает очень полезна. Поэтому мы и подчеркиваем, что личные контакты депутата с избирателями иногда дают больше, чем выступления на собраниях. Можно даже посоветовать каждому депутату четко определить для себя, с кем из избирателей и по какому поводу лучше встретиться, к какой форме общения прибегнуть (прийти домой, поговорить по телефону, пригласить к себе, зайти на службу и т. д.).

Если обычные встречи депутатов с избирателями проводятся по мере потребности и с учетом их реальных возможностей, то *депутатский прием* — дело регулярное. Вести его обязан каждый депутат (ст. 19 Закона о статусе). Это тоже встреча, но такая, когда не депутат идет к людям, а они приходят к нему, хотя прием и проводится в избирательном округе. Причем прием не только избирателей — депутат принимает всех, кто к нему обратился, конечно, если позволяет время. Он не вправе сказать «вы не из моего округа», «вы не мой избиратель», «ваше дело ко мне, как де-

путату, никакого касательства не имеет» и т. п. Нет, он обязан выслушать каждого — ведь он представитель народа в Совете. Собственно, пользу от такого визита тоже можно извлечь — возможно, вопрос будет связан с работой Совета в целом, с какой-то крупной проблемой, в решении которой люди решили положиться на силы данного депутата. Да, в конце концов, просто помочь человеку или участливо выслушать его и дать совет — разве это не долг депутата! Поэтому и говорит Закон о статусе — депутат «ведет прием граждан».

Итак, прием ведется в избирательном округе¹. Периодичность приема определяется самим органом власти с учетом его уровня, но обычно депутат должен принимать людей не реже одного раза в месяц. Причем различные встречи с избирателями, отчеты перед ними, выступления депутатов в трудовых коллективах, на собраниях граждан по месту их жительства не заменяют приема и не могут быть основанием для его отмены. Некоторые депутаты ведут прием граждан по месту своей работы (к нему приходят и избиратели, и сотрудники, и иные посетители). В принципе это возможно, но не исключает приема в избирательном округе. То же можно сказать о депутатах-руководителях — они часто принимают непосредственно в трудовых коллективах. О времени приема предварительно сообщается.

Депутат обычно является членом территориальной депутатской группы. И многое делает в ее составе. Но это не может быть основанием для того, чтобы не вести прием, потому, мол, что ведут другие, а мне поручено более ответственное задание. Все равно принимать население надо каждому. Среди депутатов

¹ Депутат от общественной организации ведет прием по месту своего жительства или работы или в ином месте, определяемом депутатом.

многомандатного округа тоже не может быть разделения обязанностей, при котором одни бы принимали, а другие вместо приема занимались бы иными делами. И здесь вести прием должен каждый депутат.

Для приема выделяется определенное помещение. Это может быть комната или красный уголок в ДЗЭ, домоуправлении, административном здании предприятия, учреждения, организации, находящихся на территории избирательного округа. Депутаты высших органов власти довольно часто ведут прием в здании президиума, исполкома местного Совета на территории своего округа и, как правило, в вечернее время, поскольку это удобно для граждан.

В местных Советах обычно несколько депутатов поочередно (по микрорайону, населенному пункту, территориальной депутатской группе, многомандатному избирательному округу) ведут прием в одном и том же месте. Составляется график приема. Депутаты вывешивают информацию о месте и времени приема населения. Депутат высшего органа власти Союза ССР, республики, у которого в округе несколько крупных населенных пунктов, обычно принимает граждан по очереди в каждом из них. В этом случае о месте и времени каждого приема население предварительно информируется как настенными объявлениями, так и публикациями в газетах, информацией по местному радио.

В месте, где ведется прием, или же непосредственно у депутата имеется журнал приема, либо он все фиксирует в своем депутатском дневнике. Положено записывать всех, кто пришел к депутату, примерно по следующей форме: порядковый номер; дата обращения; фамилия, имя, отчество гражданина, его место работы, домашний адрес, телефон (может, придется еще не раз с ним встретиться); содержание вопроса; что предпринято депутатом по обращению.

Испытывая доверие к депутату, люди приходят к нему со всевозможными проблемами. Одним надо посоветоваться, нередко — обсудить с ним предложение общественной значимости; у других — личные заботы, жалобы и заявления. Депутат должен разобраться с существом дела, причем форма обращения — устный рассказ или письмо — для него не имеет решающего значения.

Депутат внимательно выслушивает посетителя, проявляет максимум такта к нему, терпения, даже если тот чем-то расстроен или ожесточен, недобро отзываясь о работе депутата, аппарате Совета или же сбивчив, сумбурен в своем повествовании. Посетителя уже могли обидеть ранее бюрократическим отношением к его обращению, несправедливостью, незаконным решением, попросту хамством. Безусловно, нельзя потакать посетителям, которые видят в депутате-исполнителе своих «поручений», проявляют бесцеремонность, поучают его, что надо делать, и т. д. Корректное и твердое поведение депутата обычно все быстро ставит на свои места.

Депутату следует избегать скорых оценок ситуаций, обрисованных посетителями, категорических выводов. Не должно быть подозрительности, но не нужна и излишняя доверчивость. Порой к депутату, особенно новичку, приходит «опытный» ходок по инстанциям, жалобщик «со стажем», которому ничего по закону не положено. Он может «разжалобить» депутата, расположить его к себе, превратно изложить обстоятельства, а затем в разных инстанциях козырять мнением депутата, вызывая новый поток проверок и комиссий.

Когда у депутата просят совета, он прежде всего выясняет, в чью компетенцию входит решение вопроса, к кому обращался посетитель, какие ответы получил. Затем в осторожной, не категорической форме

излагает свое мнение, рекомендует, что делать дальше. Причем депутату следует избегать советов по специфическим вопросам, особенно сложным с юридической точки зрения — например, полагается ли гражданину пенсия, что отнести к непрерывному трудовому стажу и т. д.

Чаще всего человек приходит к депутату поговорить о своих личных делах. Обычно при этом он очень рассчитывает на внимание депутата, его человеческое участие, теплое слово. И в этом депутат не вправе отказать.

Прием населения — дело ответственное и вот в каком плане. Бывает, что посетитель приходит с предложением общественного звучания. Это как бы дополнительный импульс для депутата. Он подключает всех, от кого зависит реализация идеи, с которой пришел гражданин. А вместе с тем важно и вот что: пришел посетитель, говорит о своем, наболевшем. Слушая его, депутат думает: стоп, ко мне уже кто-то приходил с аналогичной проблемой, т. е. от частного он идет к общему, о чем посетитель может и не подозревать. Не случайно итоги приема граждан периодически становятся предметом внимания депутатских групп, исполнительных органов Советов. В результате анализа становится хорошо видно, где есть «болевые» точки, по каким вопросам люди чаще всего приходят к народным избранникам. А это предпосылка для дальнейшего повышения эффективности деятельности и депутатов, и аппарата.

И еще вот какой вопрос: принимать ли депутату одному или с кем-то из должностных лиц? Закон о статусе (ст. 19) теперь предусмотрел, что депутат «вправе приглашать для участия в приеме граждан должностных лиц государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории избирательного окру-

га». Для депутатов местных Советов данный вопрос возникает редко, хотя бывает, что и у них на приеме присутствуют работники домоуправлений, представители органов общественной самодеятельности населения. А у депутатов высших органов власти на приеме очень часто присутствуют руководители исполкомов местных Советов. Хорошо ли это? В какой-то мере полезно, поскольку многие вопросы можно выяснить тут же, оперативно.

Но есть и важный психологический момент: приходя на прием к депутату, люди видят в кабинете работника того органа, из-за действий которого они, как правило, и приходят. У человека возникает мысль — «да они все заодно». И попробуй его разубедить! К сожалению, бывает и так: депутат беспомощен, он впервые видит посетителя, выслушивает его историю. А в исполкоме с ним уже не раз имели дело, там сложилось определенное отношение к человеку.

Так что мы полагаем: присутствие названных лиц на депутатском приеме ни в коем случае не должно стеснять депутата, мешать ему беседовать с людьми. Работник аппарата не вправе бесцеремонно вмешиваться в разговор. Он подключается лишь тогда, когда депутат его об этом просит. А депутат все выясняет до конца. Прежние решения не связывают его.

Согласно ст. 19 Закона о статусе депутат рассматривает поступившие к нему предложения, заявления и жалобы избирателей, принимает меры к их правильному и своевременному разрешению. Депутат изучает причины, порождающие жалобы, и вносит свои предложения в Совет, государственные и общественные органы, предприятия, учреждения и организации. Депутат вправе осуществлять контроль за рассмотре-

**Работа депутата
с предложениями,
заявлениями
и жалобами
граждан**

нием направленных им предложений, заявлений и жалоб в государственных и общественных органах, предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных на территории Совета, и принимать личное участие в их рассмотрении. Должностные лица государственных и общественных органов и организаций обязаны оказывать депутату помощь в его контрольной деятельности.

Хотя сама по себе эта статья говорит о том, как быть с предложениями, заявлениями и жалобами избирателей, некоторые конкретные вопросы на практике возникают. Прежде всего, обязан ли депутат принять каждое адресованное ему обращение избирателя? Нет, порой совершенно очевидно, что человек пришел не по адресу. Например, он не согласен с решением суда по гражданскому делу — разделу имущества, взысканию ущерба и т. д. Надо обращаться не к депутату, а в вышестоящий суд.

Порой гражданин приходит к депутату по делу, которое так или иначе касается депутатских обязанностей, вместо того чтобы пойти в компетентную инстанцию. Поскольку здесь еще нет никакого повода для жалобы, депутат должен посоветовать человеку обратиться по адресу. То же, видимо, придется сказать, если гражданин уже куда-то обращался, но не нашел поддержки и предостит решение в главной инстанции. Но в этом случае депутату стоит уже взять вопрос на заметку и поинтересоваться отношением к нему в соответствующем органе.

Нередко граждане оставляют свои жалобы, заявления депутатам, порой они поступают депутату по почте или из президиума, исполкома, из газеты. Да и на приеме, выслушивая человека, депутат может попросить его все изложить письменно. В чем же смысл обращений к депутату? Конечно, отнюдь не в том, что он якобы правомочен разрешать жалобы и

заявления. Прав депутат на этот счет *не имеет*, а его слова или письменные ответы еще *не основание для юридически значимых действий* (нельзя, например, занять квартиру без решения исполкома, без ордера, а лишь на том основании, что она, по словам депутата, гражданину «положена»). У депутата нет и права по полученным жалобам и заявлениям давать какие-то предписания органам, должностным лицам, это лишь будет *превышением полномочий*.

А смысл обращений к депутату заключается в трех возможностях, указанных в ст. 19: «принимает меры» к правильному и своевременному разрешению предложений, заявлений и жалоб; «вправе осуществлять контроль» за рассмотрением направленных им предложений, заявлений и жалоб; вправе «принимать личное участие» в рассмотрении.

Речь идет, таким образом, о том, что депутат должен помочь человеку преодолеть формализм, волокиту, безразличное отношение, нарушение закона. Казалось бы, и без депутата все полагается решать правильно и своевременно. Но, увы, пока еще бывает иначе. Поэтому и приходится депутату силой своего авторитета добиваться того, что и так положено. Отсюда и необходимость депутатского контроля за прохождением предложения, заявления, жалобы.

К сожалению, на практике депутатов не всегда приглашают на заседания, где рассматриваются направленные ими обращения. Отказывать за глаза, конечно, легче. Но и самим депутатам стоит быть активнее. Надо не дожидаться приглашения, а напоминать о статье закона, дающей им право лично присутствовать при рассмотрении предложений, заявлений и жалоб граждан, требовать, чтобы оно было гласным и с его участием.

Депутат
и администрация
предприятий,
учреждений
и организаций
в округе

Депутаты, особенно впервые избранные, нередко наталкиваются на полное равнодушие ответственных лиц, от которых зависит решение проблем избирателей.

Одни сразу отказывают, другие обещают депутату, а потом забывают о своем слове либо находят десятки «объективных» причин и ничего не делают. В итоге у депутата опускаются руки, он резонно спрашивает: а что я могу? И при выдвижении кандидатом в депутаты на новый созыв категорически заявляет: «Отказываюсь! Не хочу ходить в просителях! Надоело обещать избирателям, а на деле быть беспомощным!»

И вот здесь резонно возникает вопрос: кто же есть депутат? Чего больше в стиле его работы — требований, просьб, предписаний? Как мы уже отметили во второй главе, права давать предписания депутат не имеет; хотя он и представитель государственной власти, но никаких отношений служебной субординации с руководителями предприятий, учреждений и организаций как в избирательном округе, так и в целом на территории Совета у него не возникает. Депутат не может лично ни наказать, ни поощрить материально, ни объявить благодарность, хотя вправе выразить искреннюю признательность руководителю за помощь — и хорошо, когда это делает, да еще публично.

Не предусматривает закон и такой стиль отношений депутата и ответственного лица: «предупреждаю, что к Вам будут приняты меры...», «предупреждаю Вас, что Вы будете привлечены к ответственности...», «предупреждаю Вас, что Ваши действия подпадают под признаки преступления, предусмотренного...» и т. д. Возможно, должностное лицо действительно виновно. Но сначала надо доказать, есть ли упуше-

ние, проступок, а затем принимать меры. И обязаны это делать те, кому положено по закону. Депутат может ставить об этом вопрос, причем даже в экстремальных ситуациях не забывая о такте.

Ну, хорошо, скажет депутат, даже если и так, то что же означает быть «тактичным», до какой степени надо «заигрывать» перед тем, кто зарвался? Для полной ясности сначала коснемся одного деликатного момента. Бывает так, что, став депутатом, человек вместо реальности видит идиллию, т. е. ему кажется: стоит ему к кому-то обратиться, как его встретят с распростертыми объятиями и все сделают по первому же слову. Увы, так бывает далеко не всегда. К сожалению, есть и другое: став депутатом, человек порой обретает амбициозность суждений, безапелляционность выводов, приказные нотки в разговоре с должностными лицами. Ему кажется, что все по его обращению надо делать немедленно. Так не бывает. Психологически происходит обратное, должностные лица меньше всего идут навстречу таким депутатам.

Не стоит с самого начала испытывать предубеждение к руководителям, заранее предполагать худшее с их стороны. В основной массе они готовы конструктивно сотрудничать с депутатом. Но и депутату стоит подумать, надо ли обращаться к данному должностному лицу, может быть, поможет другой руководитель. Бывает, депутат не прав или введен в заблуждение избирателями. Надо признавать свои ошибки.

И еще об одном: депутату не стоит увлекаться ролью ходатая и обивать служебные пороги. Ведь нередко люди обращаются к нему из-за того, что должностные лица что-то не делают. Тогда их подменяет сам депутат (собирает справки, оформляет бумаги и т. п.), вместо того чтобы заставить действовать.

**Право
на безотлагательный
прием.
Депутатское
обращение**

Пока мы больше говорили о существе отношений депутатов и должностных лиц. Но они имеют и правовой аспект. Он выражается в том, что у депутата есть

право обратиться к руководителю и быть принятым, а у него — обязанность принять депутата.

Закон о статусе расширил содержание возможностей депутата. Ранее в нем говорилось, что депутат пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами. Теперь же в ст. 24 закона сначала сказано о том, что «по вопросам депутатской деятельности депутат пользуется правом беспрепятственного посещения на территории Совета государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций». А республиканские законы о статусе — например, РСФСР — записали это в отдельной статье, куда внесли важные уточнения: посещение происходит по предъявлении депутатского удостоверения и любых объектов независимо от их подчиненности, принадлежности, режима секретности и форм собственности; личный досмотр народного депутата не допускается.

Дополнительный анализ этой статьи необходим. Например, возникает такой вопрос: вправе ли депутат прийти на предприятие, в организацию без предупреждения и ходить по их территории? Или он должен предупредить руководство о своем посещении. Думается, поскольку депутат приходит по вопросам депутатской деятельности, администрация предприятия, организации имеет право знать о его приходе. Могут быть и соображения техники безопасности, санитарии, которые надо иметь в виду при появлении депутата, например, на стройке. Но что ясно — депутату нельзя составить «маршрут» посещения, не требуется и выписывать пропуск депутату. Предъявле-

ния удостоверения достаточно, чтобы пройти на территорию, в здание, в том числе органа партии, в учреждение и т. д.

Далее: что означает «по вопросам депутатской деятельности»? Ответ должен быть категорическим: депутат не должен объяснять руководителям предприятия, почему его заинтересовал соответствующий вопрос. Руководитель может видеть подход в визите депутата, но это, как говорится, его заботы. Он не вправе отказать депутату ни в посещении предприятия, ни в приеме. Руководитель не может при этом заявить депутату, что данный вопрос — «не его ума дело», что есть решение «высоких инстанций» и т. д.

Что означает «безотлагательный» прием? Например, депутат пришел к директору завода в своем избирательном округе, а тот проводит совещание. Надо ли прерывать его, чтобы принять депутата? Или, наоборот, можно ли отказать депутату в приеме на том основании, что идет совещание? Видимо, в любом случае нельзя доходить до крайностей. Если руководитель на месте, он должен встретиться с депутатом. Возможно, очень сильно занят. Но надо прерваться и побеседовать с депутатом. Если идет совещание, секретарь, по нашему мнению, обязана доложить руководителю, что пришел депутат. Тактичный руководитель выйдет к депутату и договорится о подходящем для него времени встречи. И уж чего нельзя делать — передать через секретаря депутату, чтобы приходил в приемные часы. В конце концов, если нельзя выйти к депутату, можно через секретаря взять его телефон или назвать время, когда депутату позвонить, чтобы руководитель договорился с депутатом по делу.

И еще один вопрос: какие руководители должны принимать депутатов? Так, вправе ли начальник цеха сказать депутату, что он неправомочен с ним беседо-

вать и депутату надо обратиться к директору или главному инженеру завода? Или специалист отдела, управления исполкома Совета отказывается принять депутата, дать ему ответ по той причине, что есть «начальство», нужно идти к нему на прием? Или прораб заявляет, что его дело — строить, а по поводу соблюдения проекта строительства следует обратиться к управляющему трестом?

Закон никаких уровней, «рангов» не устанавливает. Он лишь использует понятия «руководитель» и «другие должностные лица». Под вторую категорию подпадают практически все. Поэтому психология «маленького человека» есть, собственно, отговорка должностного лица, стремление переложить ответственность в разговоре с депутатом на другого.

Надо ли это понимать так, что помимо обычного, каждодневного контакта депутатов с государственными и общественными органами, с предприятиями, учреждениями и организациями возможна и какая-то специальная акция, именуемая «депутатским обращением»? Именно так и следует трактовать эту возможность, зафиксированную в законодательстве.

Да, депутат может с кем-то из руководителей переговорить в кулуарах сессии, потолковать по телефону, зайти к нему. Депутат ставит проблему, просит решить какой-то вопрос, возникший при выполнении им депутатского долга. Не добившись результата, не получив вразумительного ответа, депутат переводит отношения с должностным лицом, что называется, уже на «официальную позицию». Он *официально*, как правило письменно (возможен и устный вариант, но он хуже — не так фиксируется), ставит вопрос, вытекающий из его депутатской деятельности. Это и принято называть депутатским обращением. Ст. 23 Закона о статусе гласит, что депутат вправе обращаться во все государственные и общественные органы, пред-

приятия, учреждения и организации, к должностным лицам по вопросам, связанным с депутатской деятельностью, и принимать участие в рассмотрении поставленных вопросов. Указанные органы и должностные лица *обязаны дать депутату ответ* на его обращение безотлагательно, а при необходимости в дополнительном изучении или проверке — не позднее чем в месячный срок. Обращения депутатов по наиболее важным вопросам, в том числе о необходимости принятия, изменения или отмены решения соответствующего органа, подлежат рассмотрению соответственно президиумами Советов, исполнительными комитетами Советов, коллегами министерств, государственных комитетов и ведомств, Советами Министров. О дне рассмотрения депутат должен быть извещен заблаговременно.

Как можно видеть из этой статьи, поводом для официального депутатского обращения является не просто желание получить информацию, задать вопрос. Главное здесь все-таки постановка проблемы. Депутат столкнулся с фактами нарушения законности, социальной несправедливости, волокиты, бездушного отношения к избирателям. Депутатское обращение стало формой его реакции.

Статья 23 в новой редакции Закона о статусе расширила предмет депутатского обращения — теперь это могут быть и предложения о принятии, изменении или отмене актов соответствующего органа. Таким образом, и этим подчеркивается, что депутатские обращения служат не столько решению частных вопросов, связанных с жалобами избирателей, сколько призывают компетентные органы заняться общественно значимыми проблемами.

Можно порекомендовать депутатам при использовании права депутатского обращения сослаться на ст. 23 Закона о статусе как основу письма депутата, а

также напомнить — ответ дается не позднее чем в месячный срок, а если вопрос будет рассматриваться соответствующим органом, то не забыли бы пригласить его, депутата, своевременно.

2. На страже социалистической законности

Активное участие в борьбе за укрепление законности — одна из неотъемлемых черт депутатской деятельности. Согласно ст. 25 Закона о статусе, встретившись с нарушением прав и охраняемых законом интересов граждан или иным нарушением законности, депутат, как представитель государственной власти, вправе на месте потребовать прекращения нарушения, а в необходимых случаях обратиться с требованием к соответствующим органам и должностным лицам пресечь такие нарушения. Факт нарушения может фиксироваться в протоколе, составленном депутатом или по его требованию — представителем соответствующего правоохранительного или контрольного органа.

Закон требует: должностные лица государственных и общественных органов, администрация предприятий, учреждений и организаций, а также работники милиции, к которым обращено требование депутата, обязаны незамедлительно принять меры для устранения нарушения и при необходимости — для привлечения виновных к ответственности с последующим информированием об этом депутата. В случае непринятия мер должностные лица несут дисциплинарную или уголовную ответственность в установленном законом порядке.

Хотя ст. 25 помещена в той части закона, где говорится о деятельности депутата в избирательном округе, оговорим четко: это право депутатом может быть

использовано как в округе, так и на всей территории Совета, более того — на территории всей страны. Принадлежность к конкретному Совету не останавливает депутата — ведь он представитель всего народа, государственной власти в целом. Так, отдыхая в Крыму, депутат с Камчатки видит нарушение закона. Он вправе потребовать прекратить его. И его требование должно быть воспринято так же, как и аналогичное обращение здешнего депутата. Никто не может сказать: уезжай к себе и там борись за законность, а здесь ты никто.

Поэтому обоснованно в законах о статусе депутатов РСФСР и других республик статья о праве требовать устранения нарушения закона, прав, свобод и законных интересов граждан перенесена из главы о деятельности депутата в избирательном округе в другую главу — об основных гарантиях депутатской деятельности.

В борьбе с нарушениями законности депутат не подменяет соответствующие органы и должностных лиц. У него нет прав налагать арест на имущество, опечатывать помещение, прекращать работу вредного цеха и т. д. Депутат пользуется возможностью требовать прекращения нарушения законности. К сожалению, эти требования не всегда приводят к положительному результату. И все-таки: не прислушался к депутатскому слову рядовой работник — надо обратиться к его начальнику. Не среагировал тот — придется пойти выше.

Реализация права требовать прекращения нарушений законности не расписана по часам. Депутат может это делать в любое время. В связи с осуществлением данного права он легко переходит из состояния «обычного человека» в качество депутата и наоборот. Например, стоит депутат в очереди. Видит, что продавец кому-то откладывает товар. Это нарушение. Предъявив

удостоверение, депутат укажет на недопустимость подобных действий. Затем станет в очередь и как обычный покупатель сделает покупку.

Может ли депутат ошибаться, превратно понимать свои возможности по применению ст. 25? Да, это не исключено. И тогда соответствующее должностное лицо должно объяснить депутату, что можно и чего нельзя сделать по его требованиям. Если депутат не согласен с этим должностным лицом, то по его требованию подключается вышестоящий руководитель. Он либо принимает необходимые меры, либо официально отказывает депутату в письменной форме. В этом случае по настоянию депутата рассмотрение вопроса следует, по нашему мнению, перенести в Совет народных депутатов, его президиум, соответствующую постоянную комиссию. Придя к выводу о правоте депутата, они должны возбудить ходатайство о привлечении виновного должностного лица к дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от должности, либо к уголовной ответственности.

3. Побольше живой работы, поменьше формализма, заорганизованности

**Быть ближе
к избирателям**

Одно из важнейших условий эффективного выполнения депутатами их задач в избирательных округах — повседневные контакты с избирателями, хорошее знание депутатом обстановки в округе во всех ее аспектах, тесное взаимодействие с должностными лицами, особенно такими, как директор школы в микрорайоне, руководители ДЭЗов и домоуправлений и т. п.

Депутату, особенно местного Совета, надо стремиться к тому, чтобы познакомиться лично как можно с большим кругом своих избирателей. Поэтому не по-

мешает периодически посещать избирателей на дому, знать их заботы, требующие участия. Если избиратель подошел к депутату на улице, то не следует сразу же предлагать ему обращаться в часы приема, — это формализм. Когда избиратель обращается к депутату в день приема и устно рассказывает о своем деле, а депутат требует от него письменного заявления, это тоже будет формализм. Превращая решение простого вопроса в длительную процедуру, депутат опять же становится участником волокиты и формального отношения к человеку.

Конечно, порой все же придется обращаться к перу — и непосредственно по депутатским делам, и по письмам избирателей. Поэтому нередко депутаты спрашивают: как вести переписку, составлять деловые письма, надо ли заводить свое делопроизводство, иметь свой архив?

Каких-то особых требований к письмам депутатов нет, правил их составления — тоже. Что касается содержания, то пожелания обусловлены тем, о чем неоднократно говорилось выше, — депутат выражает в письме свою позицию в том случае, когда все достаточно очевидно, иначе ему лучше сообщить о содержании проблемы и предложить (просить) разобраться в существе дела и дать ответ как заявителю, так и депутату.

Например, на территории избирательного округа строители вели прокладку труб и «забыли» засыпать траншеи. По этому поводу письмо депутата начальнику стройуправления может быть определенным и даже категорическим — «предлагаю вам засыпать траншеи, заасфальтировать дороги, тротуары». Даже если депутат напишет — сделайте это «незамедлительно», вряд ли его кто-то упрекнет в превышении полномочий.

Но возьмем другую ситуацию: к депутату пришла жительница коммунальной квартиры и жалуется на

своего соседа — пьет, скандалит, угрожает и т. п. Депутат в своем письме в отдел внутренних дел напишет: «Прошу разобраться и принять предусмотренные законом меры». Если же в его письме появится строка: «Прошу незамедлительно привлечь гражданина... к уголовной ответственности» — это уже будет неправильно, так как без проверки такие вопросы не решаются.

В общем, депутат избирает такую форму своего письменного обращения, которая показывает его небезразличное отношение к вопросу, просьбу разобраться досконально в проблеме. Надо также напомнить адресату, что от него ожидается ответ, а то и указать — согласно Закону о статусе он *обязан* ответить депутату. Кроме того, депутат вправе предложить, чтобы ему сообщили о дате разбирательства вопроса в соответствующем органе.

При необходимости депутату помогает аппарат Совета правильно составить деловое письмо. Это касается как его содержания, так и правильного выбора адресата. Следует также иметь в виду то, что по ряду депутатских обращений ответы даются не только им, но и органу Совета.

Законодательство не требует от депутата ведения какого-то делопроизводства. Поэтому можно порекомендовать депутатам иметь лишь самый минимум деловых бумаг. Например, если депутат пересылает письмо избирателя в какой-то орган, то неплохо бы в депутатском дневнике пометить, куда и когда оно направлено, а если депутат, его помощник печатает сопроводительное письмо — сохранить второй экземпляр. Свои собственные письма многие депутаты пишут чаще всего на обычном листке, а там, где есть депутатские бланки, — на таких бланках. В таком случае стоит в дневнике зафиксировать, какого числа и кому направлено письмо, а если оно напечатано — оставить

себе копию. Возможно, этот «архив» и стоит хранить депутатам до конца разбирательства.

Нежелательные поручения

Депутат не раз сталкивается с попытками включить его в разные комиссии по составлению описей, актов и т. п., дать ему поручения, не свойственные статусу. Хотя делать этого нельзя, порочная практика не иссякает. Назовем наиболее типичные случаи неправомерного использования депутатов. И даже если заведомо перечень будет неполным, он все же нужен для ориентации депутатов. Итак, это:

— участие депутатов в переоценке товаров в магазинах и других торговых организациях;

— поручение президиума или исполкома депутатам проверить, есть ли у жильцов паспорта, прописаны ли люди, прибиты ли номерные знаки на домах, произвести перепись и составить подворные списки плодово-ягодных насаждений, какого-то имущества, скота, построек;

— привлечение депутатов к переписи детей школьного и дошкольного возраста;

— включение депутатов в комиссии для вскрытия опломбированных вагонов с товаро-материальными ценностями;

— участие депутатов в составлении и подписании актов на уничтожение испорченного имущества;

— привлечение депутатов к проведению ревизий на предприятиях и в организациях;

— присутствие депутатов, а то и выполнение ими нотариальных действий.

Практика говорит о том, что и руководители президиумов, исполкомов, и администрация предприятий, учреждений, организаций, особенно транспортных и торговых, и граждане убеждены в необходимости привлечения депутатов к названным и им подобным действиям. Конечно, неплохо, что так высоко ценится ав-

торитет депутата. Но в то же время надо подчеркнуть, что, во-первых, никакой юридической силы участие депутата не имеет, во-вторых, такой способ выполнения депутатских полномочий для депутата законом не предусмотрен, в-третьих, депутат, образно говоря, подрубает сук, на котором сидит: в качестве представителя власти он может контролировать акции исполнительского характера от имени Совета, а тут вдруг сам стал их участником.

Не будем скрывать и того, что порой участие депутата используется как своего рода ширма, за которой хотят укрыться лица, допустившие головотяпство, нарушившие закон, должностные обязанности. Известны, к примеру, случаи, когда опломбированные вагоны сначала тайно вскрываются, из них похищается часть имущества, затем пломба искусно восстанавливается, и производится уже «официальное» ее вскрытие в присутствии депутата, мало искушенного в таких делах. Он констатирует факт нехватки товара, чем и пользуются затем преступники.

Стоит иметь в виду, что порой включение депутата в комиссию объясняется довольно просто: компетентный работник аппарата занят и он просит депутата «дружески» выручить его. Но у депутатской подписи нет юридической силы, даже если его и официально уполномочили, поскольку последнее тоже незаконно.

4. Территориальные депутатские группы

Сотрудничество депутатов

В избирательном округе депутат многого добивается индивидуально. Вместе с тем зачастую ему приходится действовать совместно со своими коллегами из соседних избирательных округов. Да это и объяснимо. Прежде всего,

округа, как правило, небольшие, особенно по выборам в районные и городские Советы. Поэтому обычно в микрорайоне, в сельском населенном пункте избрано немало депутатов Совета, а подконтрольные объекты у них общие: магазины, учреждения связи и обслуживания населения, школы, поликлиники и др. Что-то депутат делает лично, а что-то целесообразно организовать совместно. Кроме того, одни депутаты более опытные, другие только избраны, поэтому совместная работа помогает перенять лучший опыт, научиться у товарищей, опереться на их помощь в делах. И важно также иметь в виду то, что сообщая депутатам лучше вступать в контакты с руководителями находящихся на территории избирательных округов предприятий, учреждений и организаций: эффект больше и дубляжа меньше. В силу сказанного коллективная работа депутатов в избирательных округах получила распространение. Поговорим об этом подробнее.

Одной из форм сотрудничества депутатов от смежных избирательных округов являются территориальные депутатские группы. Они предусмотрены Законом о статусе, действуют на основе законов о местных Советах, а также положений о депутатских группах, принятых в союзных и автономных республиках. Территориальные депутатские группы образуются на основе добровольного объединения депутатов для организации их совместной работы по осуществлению своих полномочий в избирательных округах, повышения активности и развития инициативы депутатов, обеспечения более тесных связей Советов с населением.

Участие депутата в работе территориальной депутатской группы ни в коем случае не освобождает его от индивидуального выполнения депутатских обязанностей в собственном избирательном округе. Деятельность в группе осуществляется наряду с работой в округе. Разумеется, может быть и так, что индивиду-

альные действия депутата в своем округе есть продолжение коллективной деятельности всей территориальной депутатской группы, выполнение депутатом ее поручений. Однако в любом случае депутат должен учитывать условия и особенности своего округа, в том числе и при организации работы всей депутатской группы.

Территориальные депутатские группы — формирования депутатов местных Советов. В них могут объединяться:

— в городах, районах в городах, поселках — депутаты соответственно городского, районного в городе, поселкового Совета, избранные от смежных избирательных округов в границах территории микрорайона, квартала, улицы либо избирательного округа по выборам в вышестоящий Совет;

— в сельской местности — депутаты сельского Совета, избранные от смежных избирательных округов в границах одного или нескольких небольших и близко расположенных друг от друга населенных пунктов, а в крупных сельских населенных пунктах — в пределах квартала, улицы или избирательного округа по выборам в вышестоящий Совет.

В территориальные депутатские группы могут входить также депутаты вышестоящих Советов, на территории избирательных округов которых действует соответствующая депутатская группа.

Предложения об образовании депутатских групп могут исходить как от депутатов, так и от Совета, президиума. Но образуются депутатские группы на собраниях самих депутатов; решение принимается путем открытого голосования простым большинством голосов депутатов, изъявивших желание объединиться в группу. Количественный состав территориальной депутатской группы — не менее трех депутатов. Объединившиеся в группу депутаты избирают из своего состава

руководителя, а при необходимости — секретаря и заместителя руководителя депутатской группы. Руководители депутатских групп утверждаются соответственно городским, районным в городе, поселковым, сельским Советом.

В работе территориальных депутатских групп можно — с определенной условностью, на практике все переплетается — выделить следующие направления. Во-первых, депутатская группа участвует в работе соответствующего Совета народных депутатов и его органов (президиума, постоянных комиссий, исполкома). Группа привлекается к подготовке вопросов, вносимых на рассмотрение Совета и его органов, а также к их обсуждению на сессиях Советов, заседаниях президиума, постоянных комиссий, исполкома. Депутатская группа может быть инициатором обсуждения вопросов в Совете и его органах, представлять по обсуждаемым вопросам свои предложения. Не во всех республиках депутатским группам предоставлено право запроса, хотя, как мы отмечали выше, кое-где они имеют данное право. Но везде правом запроса обладают как депутат, так и группа депутатов, а под ней так или иначе можно понимать и депутатскую группу.

Во-вторых, группа ведет организаторскую работу на территории своего действия, обеспечивая здесь проведение в жизнь решений Совета, улучшение работы предприятий, учреждений и организаций, укрепление социалистической законности. В этих целях депутатская группа по поручению Совета и его органов проверяет работу предприятий, учреждений и организаций по вопросам, относящимся к ведению Совета, знакомится с необходимыми документами, вносит предложения о заслушивании соответствующих руководителей на сессии Совета, заседаниях президиума, исполкома,

сама слушает сообщения этих лиц, вносит предложения об улучшении работы как руководству соответствующих предприятий, учреждений и организаций, так и в вышестоящие органы.

Особое внимание от депутатских групп требуется к вопросам правопорядка и законности. Они должны оказывать содействие Совету и его органам в обеспечении законности, охраны государственного и общественного порядка, прав граждан; принимают участие в организации воспитательной работы среди граждан, особенно среди молодежи и подростков, а также участвуют в правовой пропаганде.

В-третьих, задачей депутатских групп является организаторская работа среди населения избирательных округов в целях его привлечения к работе Совета, к мероприятиям по улучшению условий жизни людей. В частности, положения требуют от депутатских групп, чтобы они участвовали в организации населения на проведение работ по благоустройству населенных пунктов, охране окружающей среды, ремонту дорог, оказанию необходимой помощи колхозам и совхозам в период сельскохозяйственных работ и других общественных мероприятий. Депутатские группы также держат под своим контролем выполнение наказов избирателей по соответствующим избирательным округам, а там, где это целесообразно, организуют население на участие в реализации наказов.

В-четвертых, депутатские группы в интересах углубления демократии и гласности, с одной стороны, изучают общественное мнение, сообщают Совету и его органам о нуждах и потребностях населения, принимают меры к их удовлетворению, вносят на рассмотрение компетентных органов свои предложения по вопросам, возникающим в связи с депутатской деятельностью; с другой стороны, активно участвуют в рас-

смотрении проектов решений и вопросов, вносимых на сессии Совета, заседания его органов, среди населения соответствующих избирательных округов, более того — депутатские группы организуют такие обсуждения как на собраниях граждан по месту жительства, сходах, так и в трудовых коллективах предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории действия группы. Таким образом, депутатская группа выступает важным звеном в постоянной и живой связи органа власти и населения. В этих же целях депутатская группа информирует избирателей о выполнении планов экономического и социального развития, решений Совета, наказов, о своей деятельности.

В-пятых, депутатская группа оказывает содействие и в определенной мере организует работу депутатов, входящих в группу. Содействие касается, в частности, проведения отчетов депутатов перед избирателями, а также перед трудовыми коллективами и общественными организациями. Помощь оказывается депутатам в организации приема избирателей, рассмотрении предложений, заявлений и жалоб граждан, а также в изучении причин, порождающих жалобы. Организация работы депутатов со стороны группы выражается, в частности, в том, что депутаты ведут прием по единому графику, составленному группой, в плане ее работы предусматриваются мероприятия отдельных депутатов, меры помощи им, особенно в связи с проведением отчетов.

**Организация
работы**

План работы депутатской группы составляется с учетом задач, стоящих перед ней, и планов работы Совета и его органов. План утверждается на заседании депутатской группы. Заседания группы созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в два месяца. Заседание правомочно, если на нем

присутствует более половины состава депутатской группы. Все вопросы решаются простым большинством голосов депутатов, присутствующих на заседаниях группы. Заседания оформляются протоколом. Акты депутатской группы — решения подписываются руководителем группы. Решения депутатской группы носят рекомендательный характер, подлежат обязательному рассмотрению и направляются руководителям соответствующих предприятий, учреждений и организаций. О результатах рассмотрения руководители предприятий, учреждений и организаций, независимо от их подчиненности, сообщают группе и соответствующему Совету не позднее чем в двухнедельный срок или иной срок, установленный группой.

Деятельность депутатских групп направляется Советом, а в период между сессиями — президиумом. Он оказывает депутатским группам помощь в организации их работы; создает для нее необходимые условия; знакомит группы с решениями Совета, президиума, исполкома, постоянных комиссий, необходимыми для их работы, с актами вышестоящих государственных органов; информирует депутатские группы о деятельности Совета и его органов, о ходе выполнения планов, реализации наказов избирателей, о мерах, принятых по критическим замечаниям и предложениям депутатских групп; заботится о привлечении руководителей депутатских групп на свои заседания и заседания исполкома при рассмотрении вопроса, в решении которого заинтересована группа; обобщает и распространяет опыт работы депутатских групп, организует семинары и совещания по вопросам их деятельности; обеспечивает широкую гласность работы депутатских групп; рассматривает их предложения и принимает по ним соответствующие меры.

5. Депутат и органы общественной самодеятельности населения в округе, собрания и сходы граждан

Органы общественной самодеятельности населения (ООСН)

ООСН — объединения граждан, способствующие развитию их общественной активности по месту жительства, работы, а также в тех

социально-культурных учреждениях, с которыми они связаны различными интересами. Основными видами ООСН обычно считают советы (и комитеты) общественного самоуправления городских микрорайонов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты, товарищеские суды, родительские комитеты школ, советы при поликлиниках, библиотечные советы и др.

Главные задачи ООСН:

— развитие общественной самодеятельности населения, т. е. содействие проявлению активности граждан, их сознательному и творческому участию в общественной жизни, в решении ряда государственных дел;

— внесение своего вклада в распространение принципов социалистического самоуправления народа и гласности — организация широкого обсуждения проблем, волнующих граждан по месту их жительства или работы; проведение массовых мероприятий с участием граждан (субботников, воскресников и т. д.); обеспечение принятия принципиальных решений на собраниях, сходах граждан;

— содействие осуществлению (в определенной мере — и участие в решении) задач государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства компетентными государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями;

— выполнение функции общественного контроля за работой соответствующих учреждений, организаций, должностных лиц;

— участие в воспитании граждан — особенно в формировании их сознания, привитии навыков общественной активности, понимания собственной роли в общих делах, бережного отношения к народному добру, соблюдения требований советских законов, ведения здорового образа жизни, уважения к традициям общества;

— оказание помощи гражданам в реализации их интересов и потребностей, улучшении условий жизни, забота о ветеранах войны и труда, одиноких и престарелых гражданах, многодетных семьях.

Как же строится отношение ООСН и депутатов? Подчеркнем прежде всего то, что участие в работе общественных организаций и органов общественной самодеятельности рассматривается Конституцией СССР в качестве одной из гарантий права граждан на участие в управлении государственными и общественными делами (ст. 48). Поэтому депутатам надо поддерживать деятельность ООСН и всячески стимулировать привлечение к ней граждан (агитировать, убеждать и т. д.).

Немаловажно, чтобы лица, избираемые в состав ООСН, были подготовлены к выполнению данного вида общественных функций. Поэтому депутатам стоит бывать на собраниях, сходах граждан, где избираются члены ООСН, обеспечить деловой их ход, избрание достойных людей.

В дальнейшем ООСН работают под контролем тех, кто их избрал. А депутатам надо позаботиться о том, чтобы собрания, сходы граждан, трудовые коллективы спросили отчет с тех, кто избран в состав ООСН, заслушивали их сообщения, информации.

Но, конечно, больше всего депутату следует орга-

низовать тесное повседневное сотрудничество с членами органов общественной самодеятельности. Они должны стать самой действенной частью депутатского актива в избирательном округе. Депутат организует совместно с ООСН многие мероприятия, особенно субботники, воскресники, вечера отдыха, уход за памятниками истории и культуры. В опоре на членов ООСН ведется воспитательная работа.

Депутат может учесть и ряд возможностей ООСН по применению мер общественного воздействия. В частности, домовые, уличные и другие названные выше комитеты могут заслушивать на своих заседаниях объяснения лиц, допустивших нарушения общественного порядка, правил социалистического общежития, охраны природы, пожарной безопасности, санитарных и других правил, направлять в необходимых случаях материалы в товарищеский суд, административную комиссию, комиссию по делам несовершеннолетних при исполкоме Совета. Родительский комитет вправе слушать сообщения родителей о воспитании учащихся, ставить в известность о недолжном выполнении ими своих обязанностей администрацию и общественные организации по месту работы. Товарищеские суды применяют такие, в частности, меры, как: обязать принести публичное извинение потерпевшему или коллективу, объявить товарищеское предупреждение, общественное порицание, наложить денежный штраф и др.

У ООСН есть право ставить перед компетентными государственными органами и прежде всего перед Советами, их органами вопросы, требующие решения, при необходимости участвовать в их подготовке к рассмотрению, в составлении проектов решений, они должны активно подключиться к выполнению этих решений. Естественно, что и результат будет лучше, если и в этой части депутаты и ООСН станут действовать согласованно.

Наконец, депутату стоит рассчитывать на ООН при организации своих встреч и отчетов перед избирателями в округе. ООН помогают в оповещении населения, подготовке помещений, а также непосредственно в проведении собрания.

Наиболее актуальный для сегодняшнего дня вопрос — о взаимодействии депутатов с советами (комитетами) общественного самоуправления городских микрорайонов. Известно, что эти самодеятельные органы — на базе Закона об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР — набирают сейчас силу, создаются во многих городах. Наряду с задачами объединения граждан, развития общественной активности в микрорайонах они начинают выполнять и ряд управленческих функций оперативно-распорядительного характера, т. е. то, что обычно делают штатные государственные учреждения. Например, они получают возможность распоряжаться средствами, выделенными на благоустройство и текущий ремонт домов в микрорайоне. Более того, советы (комитеты) общественности микрорайонов образуют свои территориальные (внебюджетные) фонды, формирующиеся на базе как названных средств, выделяемых из бюджета местного Совета, так и добровольных взносов предприятий и общественных организаций (включая и кооперативы), расположенных на этой территории, а также граждан. При использовании средств фондов они получают право создавать ремонтные бригады из жильцов, заключать договоры, в том числе и коммерческого характера.

Таким образом, советы (комитеты) общественности микрорайонов являются ростками новой организации территориального самоуправления, они интегрируются в общую систему местного самоуправления, возглавляемую местным Советом. Поэтому депутатам надо определять свои отношения с данным самодея-

тельным органом. Один аспект этих отношений, касающийся организации населения, стимулирования его общественной активности, проведения массовых или сравнительно небольших мероприятий с его участием в микрорайоне, строится в традиционном плане — сотрудничество депутатов и данных самодеятельных органов, совместные акции.

Но есть и другой аспект — быть ли депутатам членами этих общественных советов (комитетов), войти в них всей депутатской группой, действующей зачастую на той же территории, или же действовать отдельно? На практике единых решений не сложилось. Пока ясно то, что депутаты от данного микрорайона избираются населением в состав совета (комитета) общественного самоуправления — порой даже, как говорится, «по должности», т. е. без излишнего обсуждения кандидатур. Однако эти общественные органы нередко формируются по принципу представительства от всех общественных организаций, действующих в микрорайоне, предприятий, домкомов, уличкомов и т. д. Получается немалый конгломерат, который на своем заседании избирает более узкую коллегию для оперативного руководства делами (комитет). В нее депутатов порой избирают, порой нет, здесь уже выбор идет не по должностям, а по конкретным лицам. Поэтому не исключено, что депутат может стать и членом, и даже председателем комитета самоуправления, но лишь на конкурсной основе. Но в любом случае он имеет право участвовать в заседаниях органа.

Думается, создание органов общественного самоуправления в микрорайоне не исключает самостоятельного существования территориальной депутатской группы. И дело не только в том, что кто-то из депутатов избирается в самодеятельный орган, кто-то может в него и не войти. Важнее другое: депутатская группа должна работать в контакте со всеми предприятиями-

ми, учреждениями и организациями, расположенными в данном микрорайоне, а также — и это следует подчеркнуть особо — по всем вопросам, а не только в связи с организацией самоуправления. Это имеет прямое значение и для каждого депутата в отдельности — он сотрудничает с комитетом самоуправления, но наряду с этим выполняет и другие свои задачи, обусловленные избранием в Совет, спецификой избирательного округа и заботами его населения.

Депутаты и собрания граждан по месту их жительства, сельские сходы

Собрания граждан по месту их жительства являются формой непосредственного участия населения в управлении государственными и общественными делами, в решении вопросов местного и общегосударственного значения. В одних союзных республиках термин «собрания» применяется по отношению ко всем их видам — как в городах, так и в сельской местности; в других республиках собрания граждан по месту их жительства в сельской местности, т. е. в селах и поселках, именуются «сельскими сходами» (или просто «сходами»).

На собраниях, сходах рассматриваются различные вопросы. Условно их можно разделить на три группы: — во-первых, вопросы благоустройства, озеленения, планировки, застройки населенных пунктов, микрорайонов, улиц, дворов; участия населения в строительстве и ремонте сооружений общего пользования (культурных, обслуживания и т. п.), дорог, тротуаров и др.; оказания помощи колхозам, совхозам и другим предприятиям в их производственной деятельности, социально-культурной сфере; развития личных подсобных хозяйств граждан; организации выпаса скота, принадлежащего гражданам, и заготовки для него кормов;

— во-вторых, вопросы воспитательной работы сре-

ди населения, соблюдения социалистической законности, охраны общественного порядка, уважения правил социалистического общежития; охраны памятников истории и культуры, природы, соблюдения правил пожарной безопасности, санитарных правил;

— в-третьих, выдвижение кандидатов в депутаты Советов, возбуждение вопроса об отзыве депутатов; избрание народных заседателей районного (городского) народного суда и их отзыв; организация участия населения в выполнении наказов избирателей; рассмотрение отчетов о работе депутатов, исполнительных комитетов, их отделов и управлений, культурно-просветительных и медицинских учреждений, школ, предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания; рассмотрение проектов законов, иных актов высших органов государственной власти и управления, решений местных Советов, вынесенных на обсуждение населения; ознакомление населения с действующим законодательством и важнейшими решениями местных Советов и их органов; внесение предложений по повесткам дня сессий местных Советов; обращение с просьбой в соответствующий местный Совет возбудить ходатайство о наименовании или переименовании административно-территориальных единиц, населенных пунктов, улиц, площадей и др.; образование органов общественной самодеятельности населения и заслушивание их отчетов.

Как видим, круг вопросов, выносимых на рассмотрение собраний, сходов, достаточно широк. Причем действующие в республиках положения о таких собраниях, сходах предоставляют им право рассматривать и другие вопросы хозяйственного и социально-культурного строительства. Кроме того, сельским сходам предоставлено право также рассматривать и решать вопросы о проведении самообложения сельского населения, установлении размера взносов, определении сроков

уплаты, полном или частичном освобождении отдельных хозяйств от уплаты взносов по самообложению, определять, на какие нужды и в каких размерах должны быть израсходованы полученные средства, рассматривать и утверждать отчеты об использовании средств самообложения.

Собранию граждан по месту жительства, сельскому сходу дано право при рассмотрении вопросов о неправильном поведении отдельных лиц, допустивших нарушения общественного порядка, правил социалистического общежития, охраны природы, памятников истории и культуры, пожарной безопасности, санитарных и других правил объявлять нарушителю общественное предупреждение или порицание, передать материалы в товарищеский суд или ходатайствовать перед соответствующими органами о привлечении нарушителя к более строгой ответственности в соответствии с действующим законодательством.

С учетом всех названных возможностей собраний, сходов становится очевидным, что депутаты должны учитывать потенциал данного средства организации общественной активности и воспитания граждан. Видимо, депутат, на территории избирательного округа которого проводится собрание, сход, а также являющийся жителем соответствующего населенного пункта, подключится к его подготовке и проведению, потолкует с избирателями о предполагаемых для обсуждения вопросах; не исключено, что депутат станет председательствующим на собрании, поэтому надо обеспечить действенность, деловитость обсуждения и принимаемых решений, полный учет мнения граждан.

Особенно следует учитывать то, что многие возможности собраний, сходов обращены непосредственно к работе Советов, их органов и депутатов. Вопросы, которые ставят участники собраний, сходов, придется в дальнейшем решать с участием депутатов. Кроме

того, собрание, сход могут спросить с депутата — что он лично делает для решения каких-то проблем. Логично, что отчет депутата перед избирателями может быть сделан именно на таком собрании, сходе, ведь большинство участников и есть избиратели данного депутата. Отсюда — право собрания, схода дать оценки работе депутата, возбудить вопрос об отзыве, если он не оправдывает доверия.

Созываются собрания, сходы президиумами, председателями местных Советов, а также органами общественной самодеятельности населения. До последнего времени у депутатов не было такого права. Закон о статусе в редакции 1989 г., как уже говорилось, дает депутату право «проводить собрания, конференции избирателей округа» (ст. 17). Хотя здесь нет слова «сходы», полагаем, что они тоже подразумеваются, поскольку собрание отличается от схода, как мы отметили, не столько по существу, сколько по месту проведения: традиционно в городском микрорайоне мероприятие назовут «собранием», в сельском населенном пункте — «сходом». Созывать собрания, сходы — право депутата, осуществляемое им по собственной инициативе. В порядке извещения он должен поставить в известность о созываемом собрании, сходе президиум и председателя Совета. Указанные органы или должностное лицо не могут запретить созыв и проведение такого собрания. Однако надо отметить и то, что депутат созывает подобное мероприятие *по вопросам своей депутатской деятельности, работы Совета*. Если речь идет вообще о митинге, собрании, то действуют правила законодательства о порядке их проведения.

V ГАРАНТИИ ДЕПУТАТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Если говорить по большому счету, то гарантии депутатского статуса надо видеть в нашем общественном строе, во всей политической системе советского общества, народного представительства. Нельзя не видеть конструктивное значение мер по радикальному обновлению работы Советов для повышения роли каждого народного избранника, создания депутатского корпуса, способного эффективно участвовать в реформе политической системы, подъеме экономики, перестройке всего уклада жизни общества.

Наряду с этим существуют и специальные, оформленные правом гарантии депутатской деятельности. Это установленные конституциями, Законами о статусе народных депутатов, другими актами правила, касающиеся создания депутатам необходимых условий для выполнения депутатских полномочий, защиты их интересов, чести и достоинства. В литературе, обращенной к Советам и депутатам, принято делить эти гарантии на ряд групп в зависимости от того, к кому они обращены, какие направления работы депутатов обеспечивают. Распространена такая классификация, в которой гарантии делятся на четыре группы: организационные, материальные, гарантии трудовых прав депутатов, гарантии депутатской неприкосновенности. Рассмотрим каждую из этих групп подробнее.

1. Организационные гарантии

Эти гарантии принято связывать с обязанностями государственных и общественных органов, администрации предприятий, учреждений и организаций по созданию необходимых условий для успешного выполнения депутатами их долга. В какой-то мере мы касались выше некоторых видов организационных гарантий. Но рассмотрим их здесь в систематизированном виде.

**Защита
прав депутата.
Обеспечение условий
для осуществления
депутатом
его полномочий**

Эта гарантия в определенной мере закреплялась в законодательстве и раньше. Но теперь она расширена. Прежде всего, в специальной статье 7, включенной в раздел «Общие положения» Закона о статусе, говорится о том, что «Советское государство гарантирует каждому депутату условия для беспрепятственного и эффективного осуществления его полномочий, защищает его права, честь и достоинство». Относительно способов защиты чести и достоинства депутатов мы поговорим ниже. Здесь же отметим, что общее правило ст. 7 о том, что условия депутату гарантируются государством, дополняется в законе специальным указанием на то, что «Совет, другие государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица обеспечивают условия для осуществления депутатом его полномочий» (ст. 32). Таким образом, нет ни одной инстанции в нашей стране, которая могла бы считать себя свободной от обязанностей перед депутатом. Все должны содействовать ему в работе.

В связи с этим Закон о статусе конкретизирует основания ответственности за невыполнение обязанностей по отношению к депутату. В ст. 7 говорится:

«Должностные лица государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций, не выполняющие своих обязанностей перед депутатом, препятствующие его работе, предоставляющие ему заведомо ложную информацию, нарушающие гарантии депутатской деятельности, подлежат дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от должности либо административной или уголовной ответственности в соответствии с законом».

В сопоставлении с прежним регулированием вот на что надо обратить внимание: во-первых, расширен перечень ситуаций, когда можно ставить (в том числе и депутату) вопрос об ответственности должностного лица — невыполнение обязанностей перед депутатом; создание препятствий в работе депутата; предоставление депутату заведомо ложной информации; нарушение гарантий деятельности депутата; во-вторых, ранее речь шла о дисциплинарной ответственности, теперь должностное лицо можно привлечь также и к административной и к уголовной ответственности.

Применение ст. 7 Закона о статусе вызывает на практике многие вопросы, связанные как со стилем, так и с содержанием отношений депутата с должностными лицами. Прежде всего: когда наступает «предел», при котором депутат уже не мирится с поведением должностного лица и ставит вопрос о его ответственности? Да и вообще, есть ли этот предел? Например, депутат получил жалобу от избирателя, передал ее для рассмотрения в компетентный орган и попросил сообщить ему о времени рассмотрения. Но этого не сделали. Может ли депутат сразу требовать мер наказания для виновного, либо надо «накапливать» факты? Или возьмем такую ситуацию: депутат по жалобе жильцов позвонил в домоуправление и спросил, отремонтирована ли протекающая крыша дома. Ему ответили, что это сделано, затем выяс-

нилось, что сообщили недостоверную информацию. Надо ли сразу требовать наказания лжеинформатора или, к примеру, провести с ним «воспитательную» беседу?

По нашему мнению, главным в стиле отношений депутатов с должностными лицами должно оставаться стремление к сотрудничеству, его организация. Назначение указанных организационных гарантий не в том, чтобы подменить это начало, а лишь подкрепить его. Каждое должностное лицо должно четко представлять, что депутат вправе оценивать его действия и в соответствии со своей оценкой ставить вопрос об ответственности должностного лица. Разумеется, их отношения нельзя ни в коем случае выражать формулой «депутат всегда прав». Меры ответственности к должностным лицам применяются лишь после тщательной проверки и на основании закона.

Создание условий для деятельности депутата — организационная гарантия и общего и конкретного плана. В этом последнем аспекте закон особенно выделяет такие предпосылки успешной работы депутата.

Во-первых, президиум Совета, исполком Совета обеспечивают депутатам возможность *пользоваться помещениями* для участия в работе Советов, их комитетов и постоянных комиссий, депутатских групп. Кроме того, каждому депутату должно быть предоставлено помещение для постоянной работы с избирателями в округе. Это могут быть комнаты (кабинеты) в зданиях местных Советов, домоуправлений, красных уголков, клубов, служебных помещений предприятий, учреждений, организаций.

Во-вторых, впервые в законе указано на то, что депутату обеспечивается возможность *пользоваться библиотечными фондами и архивами Советов, средствами связи, электронно-вычислительной, организационной, копировально-множительной и печатной*

техникой, имеющейся в Совете. Наряду с этим предусмотрено, что предприятия, учреждения и организации, расположенные на территории местного Совета, содействуют Совету в использовании имеющейся у них подобной техники для обеспечения депутатской деятельности. Последнее положение имеет важное значение: ведь порой на территории материально весьма бедного городского Совета расположено предприятие с самой передовой техникой, но использовать ее для нужд Совета и депутатов очень сложно. Закон создает предпосылки делового сотрудничества в данном направлении.

В-третьих, закон говорит, что государственные и общественные органы, предприятия, учреждения и организации содействуют народным депутатам СССР при осуществлении депутатской деятельности *в организации их поездок* по избирательному округу, в предоставлении им транспорта, в обеспечении их во внеочередном порядке гостиницами, проездными документами.

Такие же нормы есть и в республиканских актах. При больших размерах избирательных округов народным депутатам союзных, автономных республик, а зачастую — и краевых, областных Советов требуется такая же помощь. В РСФСР установлено, что народным депутатам, использующим личный автотранспорт для депутатской деятельности, возмещаются расходы на его содержание по существующим государственным расценкам.

В-четвертых, согласно закону народным депутатам СССР, ведущим в Верховном Совете СССР постоянную работу, предоставляется на весь ее период в случае необходимости *служебная жилая площадь*. Так же решается вопрос и по отношению к народным депутатам союзных, автономных республик. Что касается депутатов местных Советов, то и здесь воп-

рос возникает в той же плоскости — например, для депутатов краевых, областных Советов, избранных председателями Советов, постоянных комиссий, других депутатов, перешедших в орган власти для работы на постоянной основе.

В-пятых, народный депутат СССР вправе *иметь помощников-секретарей*, состоящих в штате предприятий, учреждений, организаций либо включаемых по просьбе депутата в штаты исполнительных комитетов местных Советов, для оказания ему организационно-технической и научно-консультативной помощи в осуществлении депутатских полномочий. Для более тесной связи с населением, общественной организацией, получения постоянной помощи в работе депутат может иметь помощников на общественных началах. Народным депутатам союзных республик тоже предоставлена возможность иметь штатных помощников-секретарей, особенно входящим в состав Верховного Совета. И конечно, депутаты любого уровня могут создать при себе группу общественных помощников, организовать с их помощью общественную приемную, привлекать их к проверкам и т. д.

Закон о статусе говорит (ст. 32), что Положение о помощниках-секретарях народных депутатов СССР утверждается Верховным Советом СССР. Такие же положения появляются и в республиках. По нашему мнению, в этих документах надо отразить и правовое положение общественных помощников депутата — например, то, что по его представлению эти лица регистрируются в президиуме Совета, получают соответствующее удостоверение, что депутат несет ответственность за действия своих помощников и т. п. Наличие таких норм упорядочит привлечение депутатами различных лиц в качестве своих помощников, оградит прежде всего самих депутатов от само-

чинных и обманных действий сомнительных лиц, подающих себя в качестве помощников депутатов.

Право депутата на получение информации и консультаций. Обеспечение депутата официальными изданиями и информационными материалами

Выполнение депутатских обязанностей требует постоянного обеспечения депутата различными информационными данными. Располагая ими, депутат лучше участвует в работе Совета, компетентнее выступает в отношениях с организациями и гражданами. Поэтому Закон о статусе (ст. 34) предусматривает, что президиум

Совета, исполнительный комитет Совета «обеспечивают депутата документами, принятыми Съездом народных депутатов, Верховным Советом или местным Советом народных депутатов, официальными изданиями, информационными материалами Совета и его органов».

Зачастую, чтобы лучше подготовиться по определенному вопросу, депутат должен переговорить со специалистами, получить информацию. К сожалению, не всегда это получалось на основе «доброй воли» соответствующих инстанций. Потребовалось сказать об этом в законе. Он предусматривает (ст. 34): «Государственные и общественные органы, администрация предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Совета, обязаны по просьбе депутата обеспечить его консультациями специалистов по вопросам, связанным с депутатской деятельностью, и предоставить безотлагательно, а при отсутствии такой возможности — не позднее чем в месячный срок необходимую ему информацию».

При достаточной общей ясности этой нормы все же есть некоторые вопросы, требующие специального ответа. Прежде всего, надо подчеркнуть, что консультации и информацию, если они связаны с депутатской

деятельностью, депутат получает от различных учреждений и организаций *бесплатно*. Это относится и к тем, кто официально вправе продавать информацию или брать плату за консультации — например, разного рода кооперативы. Разумеется, консультирующие или информирующие депутата организации могут отказать ему в помощи, если речь идет о сохранении коммерческой, промышленной или государственной тайны. В этом случае депутату надо обратиться в Совет или его президиум — известно, что орган власти вправе создавать комиссии для проверок, парламентских расследований. Значит, если вопрос, который интересует депутата, заслуживает внимания Совета, соответствующая информация сюда и поступит.

Теперь ответим на вопрос: что считать официальными изданиями Совета и его органов? На уровне высших органов власти СССР и союзных республик это прежде всего Ведомости — с разными вариациями названий: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР (то же — в РСФСР), Ведомости Верховного Совета союзной республики, Ведомости Верховного Совета и правительства союзной республики и др.

В Ведомостях публикуются законы, постановления, заявления, обращения и другие акты высших органов государственной власти, указы и постановления Президиумов Верховных Советов, акты президентов. Помещается информация о работе постоянных комиссий и комитетов Верховных Советов, в некоторых республиках — консультации для депутатов. В Ведомостях можно найти и информацию о тех или иных мероприятиях, состоявшихся в высшем органе власти.

Второй вид официальных изданий — стенографические отчеты заседаний Съездов народных депутатов и сессий Верховных Советов. Эти официальные изда-

ния есть на уровне не только Союза и союзной республики, но и автономной республики (Ведомостей здесь пока не издавалось). В стенографических отчетах помещаются подробная информация о ходе заседаний и сессий, выступления депутатов и других лиц, а также тексты принятых актов.

Третий вид официальных изданий высших органов власти — газеты. Например, «Известия», если судить по названию, являются органом для всех Советов народных депутатов, вместе с тем это официальное издание для актов Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. В каждой союзной республике есть газеты — орган соответствующего Верховного Совета (прежде — обычно совместно с ЦК республиканской компартии, теперь все чаще свои).

Из этих трех официальных изданий депутаты снабжаются лишь первым и вторым. Подписка на газеты или их приобретение осуществляются депутатами самостоятельно.

Наряду с этими изданиями на союзном уровне сейчас распространяются бюллетени. В период проведения Съездов народных депутатов на следующий день публикуется бюллетень предыдущего дня, в котором с точностью стенографической записи фиксируется все, что состоялось, — выступления, голосования и др. Точно так же в период работы сессии Верховного Совета СССР издаются бюллетени совместных и отдельных заседаний палат. Бюллетени являются рабочими материалами для депутатов. Естественно, они носят и характер официального издания, но лишь в смысле обеспечения точного воспроизведения всего, что было на заседаниях Съезда и сессии Верховного Совета. Вероятно, как раз сюда больше всего и подходит использованное в Законе о статусе понятие «информационные материалы Совета и его органов». Такими же следует назвать информации о работе комитетов и комиссий,

аналитические обзоры, справки, информации о поездках делегаций Совета и о приеме делегаций, о выезде на места комиссий Совета и т. д. Подобный статус получают материалы, официально исходящие от Совета или от его органа.

С учетом этого надо сказать и еще об одном понятии, которое появилось в Регламенте Съезда и Верховного Совета СССР. Согласно ст. 39, по требованию группы депутатов в составе не менее 20 человек Президиум Верховного Совета СССР или президиум Съезда распространяет подготовленный ею материал среди депутатов как «официальный документ Съезда». Что означает данное понятие? По нашему мнению, лишь одно — такая группа депутатов вправе официальным путем проинформировать остальных депутатов о своем мнении и о своих предложениях по тому или иному вопросу. Обязанности включить такой документ в повестку дня Съезда или Верховного Совета, рассмотреть его в постоянных комитетах и комиссиях еще не возникает. И все-таки это первый шаг на пути формирования воли органа власти.

Как обстоят дела с официальными изданиями местных Советов? Пока что повсеместно органы власти края, области, района, города (краевого, областного подчинения) имеют свою газету. До последнего времени она была совместной с соответствующим партийным органом, сейчас уже появляются газеты только местных Советов.

Другие официальные постоянные издания имеют лишь отдельные Советы, да и то до последнего времени это были издания исполкомов. Мы имеем в виду вестники или бюллетени исполкомов — например, Московского городского, Московского областного и других Советов. Естественно, теперь это должны быть издания соответствующих Советов. Целесообразно подобные бюллетени издавать всем краевым, областным,

Советам. Бюллетени должны содержать подробную информацию о работе Советов, особенно в условиях, когда она приобретает постоянный характер, а также сведения о работе постоянных комиссий, депутатов, о передовом опыте советского строительства в крае, области, а также о важнейших аспектах взаимодействия Советов и аппарата управления.

Что касается информационных материалов Советов и их органов, то на местах до последнего времени подготовка и рассылка была поставлена неплохо. В частности, в Тверской, Псковской и других областях распространены как общие информационные бюллетени, так и материалы из практики отдельных районных городских Советов, их постоянных комиссий, депутатов, депутатских групп. Материалы получают депутаты соответствующих областных Советов, имеют они в кабинетах советской работы. Такого рода опыт следует сохранять и развивать.

Оказание депутату юридической помощи

Согласно ст. 34 Закона о статусе, «президиум Совета, исполнительный комитет Совета, администрация предприятий, организаций, научных, учебных и юридических учреждений обеспечивают депутату помощь по правовым вопросам, возникающим в его депутатской деятельности». Приведенное положение находится в той же статье закона, где говорится о праве депутатов получать консультации,— о нем мы уже говорили. Но не случайно то, что касается правовой помощи, выделено. Ведь речь идет отнюдь не только о юридическом консультировании депутата. Конечно, чаще всего разговор начинается с изложения депутатом сути дела. Юрист находит законы, годные для данного случая, и разъясняет депутату. Затем, если он юрисконсульт предприятия, адвокат должен четко объяснить депутату, что ему делать дальше и как; если прокурор, судья — позвонить соответствующе-

му должностному лицу, аргументированно объяснить правоту позиции депутата (тот не всегда может), предложить сделать положенное по закону. Возможно, любому из специалистов придется помочь депутату правильно составить бумагу. Не исключено, что помощь юриста будет состоять и в том, чтобы предотвратить депутата от противоречащих закону действий, необдуманных и поспешных поступков.

Под «юридическими учреждениями» в приведенной статье закона подразумеваются прокуратура, суд, нотариальные конторы, коллегии адвокатов (юридические консультации), милиция, арбитраж, другие учреждения, связанные с непосредственным применением закона, или их специальные службы (например, правовая инспекция труда или юридические консультации профсоюзов). Правовая помощь депутатам оказывается бесплатно, даже если учреждение для обычных граждан работает за плату — например, адвокатура, юридические кооперативы.

Однако надо каждому депутату учитывать, что обращается он к юристам по вопросам, *возникшим из его депутатской деятельности*. Поэтому, если он попросит, например, адвоката помочь найти убедительную аргументацию для отмены статей закона, тот обязан ему помочь. Если же депутат под видом правовой помощи будет составлять собственное исковое заявление — адвокат вправе предложить ему подумать об этике поведения.

Соответственно решается и вопрос, принимать ли депутата вне очереди. Если он пришел к юристам по депутатской деятельности, его обязаны принять вне очереди. Но если станет очевиден личный интерес депутата, то по крайней мере должностное лицо юридического учреждения, не отказывая депутату в помощи как гражданину, вправе посоветовать ему не злоупотреблять статусом.

Таким образом, мы рассмотрели ряд важных аспектов организационных гарантий. В заключение отметим: республиканские законы усилили возможность административной ответственности для виновных лиц. Вот что говорит, например, Закон о статусе депутата местного Совета РСФСР: невыполнение должностными и другими лицами государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций законных требований народного депутата либо создание препятствий в его работе, а равно несоблюдение установленных настоящим Законом сроков предоставления информации или предоставление ими заведомо ложной информации, если отсутствуют признаки уголовно наказуемого деяния, влечет административную ответственность в виде штрафа в размере от 500 до 2000 рублей, налагаемого в судебном порядке (ст. 46).

2. Материальные гарантии

Возмещение расходов, связанных с депутатской деятельностью

В соответствии со ст. 33 Закона о статусе «на время заседаний Съезда народных депутатов, сессий Верховного Совета или местного Совета народных депутатов, а также для осуществления депутатских полномочий в других случаях, предусмотренных законом, депутат освобождается от выполнения производственных или служебных обязанностей с возмещением ему расходов, связанных с депутатской деятельностью, за счет средств соответствующего государственного или местного бюджета».

Вопрос о том, когда депутату можно освобождаться от основной работы для выполнения депутатских обязанностей, когда сохраняется при этом его средний заработок, на практике достаточно актуален. По-

пробуем для начала рассмотреть все случаи, когда депутату приходится уходить с работы, чтобы выполнить ту или иную депутатскую обязанность:

— участие в заседаниях Съезда народных депутатов, сессий Совета, в которые избран депутат;

— участие в заседании президиума, постоянной комиссии, комитета Совета, членом которых избран депутат;

— участие в заседаниях тех же органов в качестве приглашенного (для депутата, не входящего в их состав);

— участие в заседании Совета Министров, исполнительного комитета местного Совета, коллегиях государственных органов, выборных органов общественных организаций;

— участие в сессии нижестоящего Совета;

— участие в проверках по поручению Совета или его органов;

— участие в заседании временной комиссии Совета, членом которой депутат избран;

— участие в заседаниях той же комиссии по ее приглашению;

— ведение приема избирателей в округе;

— участие в заседаниях депутатской группы в Совете, территориальной или производственной депутатских групп;

— организация отчета депутата либо проведение встреч с избирателями, трудовыми коллективами, общественными организациями на территории округа;

— встречи депутата с руководством президиума Совета, исполкома Совета, министерств, ведомств, отделов и управлений исполкомов, должностными лицами предприятий, учреждений и организаций по депутатским делам и особенно в связи с предложениями, заявлениями и жалобами избирателей, участие в их рассмотрении в компетентных органах и организациях;

— участие во всевозможных собраниях — активах, сходах, собраниях граждан по месту жительства, собраниях трудовых коллективов, территориальных и производственных совещаниях и т. п.;

— участие в учебе депутатов.

Как видим, перечень внушительный. Если депутат будет уходить по каждому поводу, он фактически должен стать освобожденным. Такая возможность в принципе не исключена для части депутатов — они полностью переходят на работу в Совет. Но остальные продолжают выполнять производственные или служебные обязанности. А раз так, надо четко оговорить, когда депутат от этих обязанностей освобождается для выполнения депутатских функций и с сохранением среднего заработка. Как же решается данный вопрос в настоящее время?

Единым для Советов всех уровней является правило — отпускать депутатов на сессии. Ранее средний заработок сохранялся за счет предприятия, теперь это расходы бюджета.

Основанием для того, чтобы депутат мог отправиться на сессию, является адресованное ему письменное извещение (уведомление) о предстоящей сессии. Нельзя винить администрацию, если она требует предъявления этого документа: ведь надо отпустить работника на немалый срок, сейчас это даже месяцы, сделать замены, изменить графики и т. д. После окончания сессии депутат представляет по месту работы документ, удостоверяющий, сколько времени он находился на сессии, включая время на дорогу туда и обратно. Опять же нельзя упрекать администрацию и бухгалтерию, если они требуют такой документ. Дело вот в чем: предприятие продолжает начисление депутату среднего заработка за время отсутствия и выплачивает ему положенные суммы. А затем свои расходы компенсирует за счет государственного или местного бюджета.

И для того чтобы предъявить материальные претензии, как раз и нужны соответствующие документы депутата.

На тех же условиях оплаты депутат освобождается для участия в заседаниях президиума Совета, если он член данного органа. Депутаты высших органов власти, а также краевых, областных, окружных, районных и городских (городов, приравненных к областям) Советов — члены постоянных комиссий освобождаются в том же порядке для участия в их заседаниях. Депутатам городских Советов (кроме указанных выше), районных в городах, поселковых и сельских Советов сохранения среднего заработка на время участия в заседаниях постоянных комиссий не предусмотрено, значит, заседать они должны в нерабочее время. Впрочем, проблема снимается в связи с увеличением продолжительности сессий, так как в тот же период можно проводить и заседания постоянных комиссий.

Освобождение от служебных обязанностей с сохранением среднего заработка для участия в заседаниях временных комиссий по местным Советам не предусмотрено. По высшим органам власти различие не проводится, депутаты освобождаются на время заседаний «комиссий» этих органов, т. е. и тех и других.

Депутатам высших органов власти, не перешедшим на постоянную работу в Совет, депутатам краевых, областных, окружных Советов предусматривается возможность освобождения от основной работы с сохранением среднего заработка на время «выполнения поручений» соответственно Съездов, Верховных Советов (палат Верховного Совета СССР), президиумов Советов, постоянных комиссий, комитетов Советов. Такие поручения обычно связаны с участием в выполнении поручений названных органов, подготовкой заседаний и съездов, работой над проектами документов и т. д. Остальные Советы и их органы пока не вправе

давать поручений, для осуществления которых депутаты освобождаются от основной работы,— очевидно, здесь придется использовать время проведения сессий или все делать в нерабочее время.

Освобождение на время выезда в округ для осуществления депутатских полномочий предоставляется депутатам высших органов власти. Эта широкая формулировка подразумевает как отчеты депутатов, так и иные виды встреч с избирателями, прием их и т. д. На практике возникает потребность освобождения в тех же целях и депутатов отдельных местных Советов — например, краевых, областных, конечно, с сохранением среднего заработка.

Правовых норм, предусматривающих освобождение депутата от основной работы с сохранением среднего заработка по другим поводам, приведенным в перечне выше,— в частности, для встреч с должностными лицами, участия в собраниях и т. д.— не имеется. Это не означает, что всего этого не делается. Наоборот, случаев, когда депутаты уходят с работы по своим депутатским делам, много. Да это и понятно: если хочешь попасть к какому-то руководителю по делам избирателей, надо прийти в часы работы учреждения; желаешь встретиться с трудовым коллективом на территории округа — лучше всего воспользоваться назначенным его собранием; и т. д.

Поэтому, например, Съезд народных депутатов РСФСР во Временном положении об обеспечении деятельности народных депутатов РСФСР от 21 июня 1990 г. пошел на возможность освобождения депутата в любое время по его инициативе. Вот как звучит эта норма: «Народный депутат РСФСР, освобождающийся по собственной инициативе от выполнения служебных или производственных обязанностей на срок, необходимый для осуществления депутатской деятельности, письменно ставит об этом в известность адми-

нистрацию предприятия, учреждения, организации по основному месту работы. Уведомление депутата служит основанием для выплаты ему средней заработной платы за время отсутствия по основному месту работы из расчета за последние 12 месяцев» (п. 10). Затем такого же рода норма была включена в законы о статусе народного депутата не только РСФСР, но и местного Совета РСФСР. Это кардинальное решение для народных депутатов столь большой республики, видимо, несколько разорительно для депутатов других уровней системы Советов.

Конечно, сейчас депутатам легче, чем раньше. Но возникли новые проблемы, особенно для депутатов-производственников, в связи с переходом предприятий на хозрасчет, самоокупаемость. Уход в рабочее время по общественным делам стал прямо отражаться на интересах коллектива — получается, что другие должны выполнить ту долю работы, которая приходится на депутата. Причем то, что оплата времени отсутствия депутата отнесена на счет бюджета, ситуацию несколько облегчило, но полностью не исправило — ведь физически-то объем работы от этого не изменился. Часто депутат — самый квалифицированный производственник, и его уход особенно чувствителен.

Надо законодательно установить допустимый перечень ситуаций, когда депутат вправе уходить с рабочего места. Это внесет ясность. Все будут знать, для чего и когда депутата нет на рабочем месте, и на этот случай заранее иметь соответствующие графики, замены. Зато в остальных случаях депутат должен находиться на рабочем месте и работать с максимальной пользой для коллектива.

Наряду с этим следует найти возможность, если позволяет технологический процесс, предоставить депутату право работать по индивидуальному графику, тогда коллектив тем более не почувствует его отсут-

ствия (мы имеем в виду, например, депутатов местных Советов — токарей, инструментальщиков и т. п., — которые могут создать задел и не задерживать работу товарищей).

В то же время следует создавать в трудовом коллективе *обстановку благожелательности* по отношению к депутату, чаще всего выдвинутому кандидатом в депутаты этим же коллективом. Нельзя допускать попреков человеку, выполняющему важный государственный долг и обычно добросовестно относящемуся к производственным обязанностям.

Кроме сохранения среднего заработка депутатам возмещаются расходы, связанные с депутатской деятельностью. Что же это за расходы? Придется говорить о Советах различных звеньев, так как регулирование различное, а кое-где и неполное.

Народным депутатам СССР в порядке возмещения расходов выплачивается по 200 рублей ежемесячно, но облагаемых подоходным налогом. Причем теперь оговорено, что если они являются одновременно народными депутатами союзных или автономных республик, расходы возмещаются лишь как народному депутату СССР.

Если народный депутат СССР избран в состав Верховного Совета СССР или его органов и освобожден по решению постоянной комиссии палаты или комитета Верховного Совета СССР от выполнения служебных или производственных обязанностей, ему выплачивается ежемесячно еще по 500 рублей, подлежащих обложению подоходным налогом. За этот период заработная плата по основному месту работы не сохраняется. Однако если эта зарплата была выше 500 рублей, то действует правило: депутату «ежемесячно выплачивается не менее средней заработной платы за предыдущие 12 месяцев, получаемой по прежнему месту работы».

Народным депутатам союзных, автономных республик в порядке возмещения расходов, связанных с депутатской деятельностью, выплачивается ежемесячно определенная сумма — например, в РСФСР — по 200 рублей. Для депутатов, выполняющих обязанности в Верховных Советах республик постоянно и освобожденных в связи с этим от служебных или производственных обязанностей, здесь тоже установлены оклады (например, в РСФСР — 500 рублей).

Народным депутатам Союза ССР, союзных и автономных республик выплачиваются также суточные: за время их участия в заседаниях Съезда народных депутатов, сессиях Верховного Совета, заседаниях Президиума Верховного Совета, постоянных комиссий и комитетов, а также за время выезда для выполнения поручений указанных органов. Размер суточных неодинаков и составляет, например, для народного депутата СССР и РСФСР 15 рублей за каждый день, включая оплату проживания в гостинице. Выплата суточных начинается со дня прибытия депутата, но не более чем за пять дней до открытия Съезда, за два дня до открытия сессии и за один день до начала заседания соответствующего органа Верховного Совета, палаты Верховного Совета либо до начала работы депутата по выполнению данного ему поручения. Выплата средств прекращается через день после окончания работы.

Во всех других случаях за время выполнения народными депутатами Союза и республик депутатских полномочий при выезде в другую местность им выплачиваются по месту постоянной работы суточные и возмещаются расходы по найму жилого помещения в порядке и размерах, установленных законодательством о служебных командировках. Затем эти расходы возмещаются соответствующему предприятию, учреждению, организации, где работает депутат, за счет государственного бюджета.

Для депутатов местных Советов до последнего времени ежемесячных сумм возмещения расходов не устанавливалось; теперь это зачастую уже делается. Если депутаты переходят на штатную должность или работу в Совете, они также получают определенную денежную сумму ежемесячно. Что касается суточных и расходов на гостиницу, то на период сессий Советов, участия в работе органов Совета и выполнения их поручений возмещение производится за счет средств соответствующего Совета (его президиума) в размерах, положенных для служебных командировок. При выездах по поручению Совета или его органов депутаты оформляют командировку по месту работы, а соответствующее предприятие, учреждение, организация затем возмещают свои расходы путем расчетов с местным бюджетом.

Право депутата на бесплатный проезд

Согласно ст. 35 Закона о статусе, народный депутат СССР на территории Союза ССР, народный депутат союзной, автономной республики на территории соответствующей республики пользуется правом бесплатного проезда по всем железнодорожным, автомобильным, водным, воздушным внутренним путям сообщения и на всех видах городского пассажирского транспорта (за исключением такси).

Депутатам местных Советов по части бесплатного проезда лучше ориентироваться на республиканское законодательство, которое устанавливает ряд новых моментов. Например, в РСФСР депутат на территории Совета (населенного пункта, в пределах которого находится территория Совета) пользуется правом бесплатного проезда по всем железнодорожным, воздушным, автомобильным, водным внутренним путям сообщения и на всех видах городского пассажирского транспорта, за исключением такси. Депутат, проживаю-

щий за пределами территории Совета, пользуется указанными правами для проезда на территорию Совета и возвращения к месту жительства.

Законодательство также устанавливает, что депутат имеет право внеочередного приобретения проездных документов. Это право распространяется и на сопровождающее депутата лицо — инвалида первой группы.

Порядок и условия бесплатного проезда народных депутатов, порядок связанных с этим расчетов с транспортными организациями, а также условия использования депутатами личного автотранспорта в связи с осуществлением депутатской деятельности определяются правительством СССР и правительствами союзных республик. Транспортные министерства Союза ССР и союзных республик тоже приняли свои акты (приказы, правила).

Для проезда в *железнодорожном* транспорте на основании приказа МПС СССР от 22 февраля 1973 г. и действующего с 1 июля 1977 г. Тарифного руководства, содержащего «Правила перевозок пассажиров и багажа на железных дорогах Союза ССР», депутаты получают в кассах посадочные талоны по предъявлению депутатского удостоверения (с указанием на талоне номера удостоверения). В поездах пригородного сообщения депутаты вправе ехать без талона, имея при себе удостоверение.

Если депутаты краевых, областных, окружных, районных Советов следуют от или до станции, расположенной на территории другого края, области, округа, района, они должны сами оплатить проезд. Но если маршрут начинается и заканчивается на территории своего Совета, а ряд промежуточных станций находится на территории другого Совета, оплата проезда по транзитному участку депутатов не производится.

Если депутат едет в *автомобильном* и другом *городском пассажирском* транспорте (трамвай, трол-

лейбус, метро), ему достаточно иметь при себе депутатское удостоверение. Причем этим транспортом пользуются не только депутаты городского Совета, но также и областного Совета, если город является частью территории области. Тем же правом на всей территории города пользуются депутаты районных Советов городских районов.

Что касается *междугородного автомобильного пассажирского* транспорта, то на основании республиканских актов (например, в РСФСР «Правил организации перевозки пассажиров на автомобильном транспорте» от 31 декабря 1981 г.) существует следующий порядок: в автобусах междугородного и пригородного сообщения с пронумерованными местами депутат едет по бесплатному билету, который он получает в кассе или — на остановочных пунктах — у шоферов и кондукторов автобусов. Билеты выдаются вне очереди при наличии свободных мест и по предъявлении депутатского удостоверения.

При оформлении бесплатного проезда депутату в билете и на его корешке указываются фамилия депутата и номер депутатского удостоверения. Билет является именным и не подлежит передаче другим лицам. Он действителен по предъявлении депутатского удостоверения.

Бесплатный проезд в автобусах пригородного сообщения, где места не пронумерованы, так же как и на автобусах внутригородского сообщения, осуществляется по депутатским удостоверениям. Довольно часто в административном подчинении городов находятся сельские районы, другие города, поселки и сельсоветы. Если туда надо ехать в автобусах внутригородского, пригородного и междугородного сообщения, то для депутатов городского Совета проезд бесплатный. В свою очередь, депутат районного или городского Совета, если район, город административно

подчинены большому городу, пользуется правом бесплатного проезда в этот город и в городском пассажирском транспорте на его территории (например, депутат Зеленоградского городского Совета — на территории всей Москвы, в которую административно входит Зеленоград). Разумеется, депутатское удостоверение — документ именной, и его нельзя передавать для бесплатного проезда другим лицам (в расчете на то, что на фотографию депутата обращать внимания не будут — например, при входе в метро).

Для проезда *водным (речным)* транспортом следует руководствоваться Правилами перевозок пассажиров и багажа. Они содержатся, в частности, в утвержденном Министерством речного флота РСФСР Тарифном руководстве № 5-Р. Депутаты имеют право бесплатного проезда по водным путям в пределах территории соответствующего Совета на судах транспортных линий и переправ. На судах транспортных, транзитных и местных линий бесплатный проезд предоставляется в каютах I и II классов и оформляется по предъявлении депутатского удостоверения. На билете и его корешке указываются номер удостоверения и кем оно выдано. На скоростных судах всех линий проезд возможен по посадочному талону, бесплатной плацкарте или билету, получаемым по предъявлении депутатского удостоверения. На судах пригородных линий, внутригородских линий и переправ билет брать не нужно, для входа достаточно предъявить депутатское удостоверение.

Некоторые правила на речном транспорте являются такими же, как и на железнодорожном. В частности, если депутат совершает поездку от или до пункта, расположенного вне пределов территории данного Совета, он должен сам полностью оплатить проезд. Если пункты отправления и назначения рас-

положены в пределах территории одного края, области, района, города, поселка, сельсовета, а промежуточные пункты — в пределах другой территории, то проезд депутата осуществляется бесплатно.

На морском транспорте, согласно «Правилам перевозки пассажиров, ручной клади, багажа и обслуживания пассажиров на судах и в портах Министерства морского флота СССР», депутат получает в кассе бесплатную плацкарту, в которой записывается номер удостоверения и название выдавшего его органа.

По правилам пользования воздушным транспортом билеты приобретаются депутатами вне очереди в агентствах и аэропортах. Если депутаты летят на сессию, места им предоставляются не позже чем за два часа до вылета, в других случаях — за сутки.

Поскольку поездки депутатов обычно носят деловой характер, отметим, что законодательство закрепило за ними право на внеочередное поселение в гостиницах. Причем, например, в РСФСР установлено: администрация гостиниц на территории Совета обязана предоставить депутату в течение часа отдельный номер с телефоном.

3. Гарантии трудовых прав депутатов

Эти гарантии направлены на то, чтобы защитить интересы депутатов как участников трудовых отношений, а кроме того — что не менее важно — обеспечить их независимость от администрации предприятий, учреждений и организаций, от государственных органов и должностных лиц при выполнении депутатских поручений.

Недопустимость незаконного увольнения или дисциплинарного наказания депутата

Согласно ст. 36 Закона о статусе, «депутат не может быть по инициативе администрации (командования) уволен с работы на предприятии, в учреждении или организации, с действительной военной службы, исключен из колхоза (иного кооператива), учебного заведения или переведен в порядке дисциплинарного взыскания на нижеоплачиваемую работу (понижен в должности) без предварительного согласия Совета».

В приведенной статье по сравнению с прежней редакцией учтены интересы всех категорий граждан, которые могут стать депутатами (т. е. в дополнение к рабочим, колхозникам и служащим также членов кооперативов, военнослужащих, учащихся). Кроме того, ранее в период между сессиями согласие мог дать президиум Совета, исполком Совета. Теперь же это согласие дает лишь сам Совет.

Закон о статусе союзных народных депутатов пошел еще дальше: увольнение, исключение или перевод невозможны без согласия Верховного Совета СССР не только в период их полномочий, но и в течение двух лет после их окончания. Так же решен вопрос с народными депутатами РСФСР, а для депутатов местных Советов установлен годичный срок. Надо, чтобы «месть» депутату, сдерживаемая во время его деятельности кем-то из администраторов, не наступила после ее окончания.

Обратим внимание на то, что речь идет об увольнении по инициативе администрации, т. е. по сокращению штатов, несоответствию работника занимаемой должности или выполняемой работе, систематическому неисполнению трудовых обязанностей, прогулу без уважительных причин, длительной неявке на работу вследствие временной нетрудоспособности, восстановлению на работе рабочего или служащего, ранее вы-

полнявшего эту работу (ст. 33 КЗоТ РСФСР). Для любого работника такое увольнение возможно лишь с согласия профсоюзного комитета. А для депутата в дополнение к этому (но не вместо этого!) требуется также и предварительное согласие Совета.

Перевод на нижеоплачиваемую работу возможен по заявлению самого работника. Если он депутат, то предварительного согласия Совета в подобном случае не требуется. Но оно необходимо, если перевод осуществляется в порядке дисциплинарного наказания работника.

Возникает немало вопросов, связанных с гарантиями трудовых прав для определенных категорий работников, ставших депутатами. Например, согласно новому Закону о предприятиях в СССР от 4 июня 1990 г., при найме (назначении, избрании) руководителя предприятия на должность с ним заключается контракт (договор, соглашение), в котором, помимо прочего, определяются условия «освобождения от занимаемой должности». Среди них может быть и точный срок работы. Есть и другие категории работников, которые работают по срочному трудовому договору. А научные работники и преподаватели вузов периодически переизбираются по конкурсу.

Итак, можно ли не продлевать трудовых отношений по истечении срока с подобными категориями работников, являющихся депутатами, не испрашивая согласия Совета? По нашему мнению, хотя формально такие вопросы вроде бы решаются без участия Совета, его все-таки можно было бы предусмотреть для случаев, когда возникает конфликтная ситуация, т. е. когда работник считает, что от него хотят избавиться из-за его депутатской деятельности.

То же самое касается депутатов, занимающих выборные должности, — председатель колхоза, ректор института, главный редактор журнала и т. п. Их ос-

вобождение от должности избравшими их коллективами и тем более — для ряда категорий — вышестоящими инстанциями требует согласия Совета, если само должностное лицо категорически возражает против освобождения с должности и связывает его со своей позицией и действиями как народного депутата. Естественно, Совет не может не учитывать объективных обстоятельств, его роль заключается отнюдь не в том, чтобы диктовать какое-то решение. Как и в других случаях, он может согласиться с освобождением работника от выборной должности. Но орган власти вправе настаивать на обеспечении его работой при освобождении от выборной должности — согласно его квалификации и опыту. Причем речь идет не о защите представителя «командной» системы, а об элементарных гарантиях трудовых прав гражданина, даже если он освобождается за развал работы.

Возникли некоторые проблемы, связанные с гарантиями по службе для военнослужащих и иных лиц, проходящих службу по уставам и положениям (например, в милиции). Первоначально они появились у армейских офицеров, ставших народными депутатами СССР, — например, не испытывая «удовольствия» от их деятельности, начальство предлагало некоторым из них другое место службы, а при отказе хотело вообще уволить. В расчете на подобные ситуации в Законе о статусе народного депутата СССР от 31 мая 1990 г. появилось следующее положение (ст. 36): «Народный депутат СССР из числа военнослужащих и других категорий граждан, служба которых регулируется уставами и положениями, не может быть по инициативе администрации или командования уволен со службы, понижен в должности, снижен в звании, а также перемещен по службе без его согласия. Ему не может быть задержано присвоение очередного офицерского или равного офицерскому специального звания согласно занимаемой должности».

Такого же рода нормы должны быть и уже есть в республиканских законах о статусе депутатов. Но, видимо, нужен низший предел, когда будет действовать гарантия в части перевода. Например, вряд ли целесообразно ее распространять на депутатов сельских, поселковых, районных и городских Советов по части перемещения по службе и перевода в другой населенный пункт, военный округ. Это ведь и самые массовые звенья системы Советов, и военнослужащих там больше всего по сравнению с вышестоящими органами власти. Значит, надо думать и о безопасности, интересах армии.

**Гарантии для тех,
кто уходит
с выборной
советской работы**

Согласно ст. 36 Закона о статусе, депутату, освобожденному от производственных или служебных обязанностей вследствие избрания его в состав Совета или его органов, по истечении срока полномочий предоставляется прежняя работа (служба) или при ее отсутствии другая равноценная работа (служба). Время работы депутата в Совете и его органах засчитывается в общий и непрерывный стаж работы, стаж работы (службы) по специальности.

Закон о статусе народных депутатов СССР от 31 мая 1990 г. внес существенные коррективы в эту норму, которые теперь учтены и для других Советов: при отсутствии прежней работы (должности) депутату предлагается другая равноценная работа (должность) «на том же или, с его согласия, на другом предприятии, в учреждении, организации»; с работником, принятым в порядке замещения должности, занимаемой народным депутатом, «заключается срочный трудовой договор, который расторгается при возвращении депутата на прежнюю работу» (ст. 36).

Согласно российским Законом о статусе время выполнения депутатом своих депутатских полномочий в

Совете или его органах на постоянной основе засчитывается в общий и непрерывный стаж работы (службы); стаж работы (службы) по специальности; стаж работы (службы), дающий право на установление процентных надбавок (в том числе климатических коэффициентов) к заработной плате (должностному окладу), на установление процентных надбавок и получение единовременного вознаграждения за выслугу лет (за стаж работы по специальности на данном предприятии), выплату вознаграждения по итогам работы предприятий, учреждений, организаций за год, а также стаж работы, дающий право на пенсию на льготных условиях и в льготных размерах, если депутат на момент перехода к осуществлению депутатской деятельности в Совете на постоянной основе находился на должности, работал по профессии либо работал (проходил службу) в местности, предусматривающей данную льготу.

Приведенные положения ясны сами по себе. Но все же некоторые комментарии необходимы. Прежде всего, действует ли гарантия для ушедшего с выборной работы только тогда, когда депутат «отбыл» полный срок, на который его избрали? Или и тогда, когда ушел раньше по собственному желанию, когда его освободили за неудовлетворительную работу, ошибки? Полагаем, что гарантия распространяется на все случаи. Если человек приболел, не сработался с людьми, не справился с обязанностями, в конце концов, даже совершил ошибки, не повлекшие уголовной ответственности, нельзя лишить его права вернуться на прежнюю работу. Сказанное особенно важно для депутата, перешедшего в Совет на руководящую должность, и предполагается, что он пробудет на ней все пять лет.

Под равноценной работой (должностью) понимается такая, на которой работник будет иметь в принципе прежнюю зарплату. Если он был старшим инже-

нером, нельзя взять его обратно на должность инженера; был учителем-методистом, тогда не может быть взят простым учителем, хотя и с таким количеством часов, которое даст несколько большую, чем прежде, зарплату.

Но, конечно, следует иметь в виду возможные изменения должностей и окладов. Например, в условиях перехода на полный хозрасчет на предприятии проведена аттестация рабочих и иных мест. Получал, к примеру, работник на должности инженера второй категории большой оклад, а после аттестации по ней полагается меньше. Вот этот оклад и будет иметь возвратившийся с выборной работы инженер. Возможно, что те должности, которые были во время его ухода на выборную должность, теперь вообще не существуют; тогда ему предоставляется работа по имеющимся должностям, которые ближе всего к той, которую он занимал до избрания в Совет.

При оценке равноценности учитываются не только зарплата, но и льготы работника. К примеру, учителю предлагают пойти на должность методиста отдела народного образования. Зарплата та же, но меньше отпуск. Поэтому он вправе не согласиться и требовать должности учителя. Или работник до избрания трудился на вредном производстве; теперь же предлагают ему обычный цех. Но ведь он думает и о льготной пенсии.

При возвращении работника на то же, а тем более другое, хотя и равноценное, место работы немаловажное значение имеет район расположения предприятия, учреждения, организации.

Каких-то жестких рекомендаций здесь быть не может, по закону следует учитывать в первую очередь интересы бывших советских руководителей и других освобожденных депутатов, особенно если их полномочия закончились естественным путем.

В утвержденном 4 августа 1989 г. Верховным Советом СССР Временном положении об обеспечении деятельности народных депутатов СССР установлено, что если в связи с их переходом на постоянную работу в Верховном Совете или его органе переезжают в Москву вместе с ними супруги, то по истечении срока полномочий им тоже предоставляется прежняя работа (служба) или при ее отсутствии другая равноценная работа (служба). В ряде республиканских актов о статусе эта гарантия существенно усилена. Например, в РСФСР за супругой (супругом) депутата при увольнении в связи с переездом перерыв в работе засчитывается в общий и непрерывный стаж работы (службы). Действуют такие же, как и для самого депутата, правила насчет стажа, надбавок и пенсий — мы их приводили. Правда, место работы (службы) сохраняется лишь за супругами народных депутатов РСФСР, а по местным Советам этого не предусмотрено.

Закон о статусе народного депутата СССР четко определил гарантии для военнослужащих и приравненных к ним лиц: «Освобожденный от выполнения служебных обязанностей народный депутат СССР из числа военнослужащих и других служащих, чья деятельность регулируется уставами и положениями, прикомандировывается к Верховному Совету СССР с оставлением его на действительной военной или другой службе, а по окончании срока освобожденной работы в Верховном Совете СССР и его органах направляется в распоряжение соответствующих министерств и ведомств для дальнейшего прохождения службы в ранее занимаемой равной или высшей должности с его согласия» (ст. 36).

Такое же решение в республиках сейчас принято для всех депутатов данной категории. Однако, думается, как для народных депутатов СССР, так и для

других надо бы ясно сказать в законодательстве, что, числясь на службе, они тем не менее не могут быть на это время объектом предписаний командования, подчиняться уставам, т. е. как бы состоять в запасе. Постановлением правительства СССР от 11 октября 1990 г. усилены гарантии для депутатов-военнослужащих: им сохраняются очередность на улучшение жилищных условий, вещевое и другие виды положенного довольствия, выплачивается разница, если депутатская зарплата меньше армейского денежного содержания, и др.

4. Депутатская неприкосновенность

Эта гарантия депутатской деятельности направлена на то, чтобы предотвратить необоснованное наказание гражданина, являющегося депутатом, в уголовном или административном порядке. Конечно, депутатскую неприкосновенность ни в коем случае нельзя понимать как способ вообще увести депутата от уголовного или административного наказания. Имеется в виду совсем другое: если и по отношению к обычному человеку следует всесторонне проверять основания привлечения к ответственности, то по отношению к депутату это надо делать еще более глубоко и основательно. Ведь депутат своей принципиальной позицией может стать поперек пути недобросовестных людей. Они не прочь огульными обвинениями отомстить депутату. И особенно он опасен для должностных лиц, злоупотребляющих служебным положением и даже совершающих преступления. Они могут воспользоваться своими возможностями и сделать самого депутата жертвой произвола.

Если не сгущать краски, то все равно важно вот что: обстоятельства, связанные с депутатом, надо тщатель-

но проверить еще и потому, что привлечение депутата к ответственности не только подрывает его авторитет, но и бросает тень на Совет как орган власти. Тут нужна полная объективность.

Что включает это понятие?

Депутат не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован, подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия соответствующего Совета.

Так гласит Закон о статусе народных депутатов в СССР 1989 г. Но вот Закон о статусе союзных депутатов 1990 г. вносит на этот счет три существенных дополнения. Во-первых, он повторяет норму Конституции СССР — в период между сессиями согласие дает Президиум Верховного Совета СССР. Во-вторых, в статью о депутатской неприкосновенности включено положение, значительно расширяющее ее понимание: «Не допускается привод, а равно досмотр личных вещей, багажа, транспорта, жилого или служебного помещения народного депутата СССР» (ст. 34). Естественно, имеется в виду следующее: все это нельзя делать до получения согласия на привлечение депутата к ответственности. Если же оно получено, соответствующие процессуальные действия допустимы. В-третьих, неприкосновенность предполагает специальный порядок привлечения депутата к ответственности после окончания срока полномочий: «Народный депутат СССР после истечения срока полномочий может быть привлечен к ответственности за предъявленное ему обвинение в нарушении Закона, допущенное в период исполнения депутатских полномочий, только в порядке, предусмотренном Законом в отношении народного депутата СССР» (там же).

Рассмотрим некоторые особенности депутатской неприкосновенности.

Прежде всего, есть депутаты, искренне убежденные в том, что любой случай их, как они выражаются, «привлечения к суду» возможен лишь с согласия Совета — например, по искам о взыскании материального ущерба, алиментов, признании отцовства, разделе имущества и даже... о расторжении брака. Во всех перечисленных и иных случаях, когда человек, являющийся депутатом, *выступает ответчиком по гражданскому делу*, согласия Совета не требуется.

Республиканские законы о статусе также закрепили подобные гарантии личной неприкосновенности для депутатов, причем в определенных моментах их усилили. Например, в РСФСР без согласия Совета нельзя не только привлечь депутата к уголовной ответственности, но и возбудить уголовное дело в отношении него, а также производство по делу об административном правонарушении, ответственность за которое налагается в административном порядке. Недопустимы в республике, кроме привода и «иное, в какой бы то ни было форме задержание или ограничение свободы» депутата; не только досмотр, но и «обыск, выемка и арест» его личных вещей, багажа, «личного и используемого им» транспорта, жилого и служебного помещений. Согласно законам, неприкосновенность распространяется на переписку, средства связи, используемые депутатом, а также на принадлежащие депутату документы.

Уголовно-процессуальное законодательство различает *арест* и *задержание*. Такая мера, как задержание, применяется органами дознания, в частности милицией, в отношении лица, подозреваемого в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы. Задержание возможно при наличии одного из следующих оснований: лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; очевидцы прямо указывают на данное лицо как на совершившее пре-

ступление; на подозреваемом или на его одежде, при нем или в его жилище обнаружены явные следы преступления. При наличии иных данных, дающих основания подозревать человека в совершении преступления, он может быть задержан: если покушался на побег; если не имеет постоянного жительства; если не установлена (т. е. надо установить) личность подозреваемого.

По каждому случаю задержания составляется протокол с указанием оснований, мотивов, дня и часа, года и месяца, места задержания, объяснений задержанного, времени составления протокола. В течение 24 часов орган дознания обязан сделать письменное сообщение прокурору. В течение 48 часов с момента получения извещения прокурор обязан дать санкцию на заключение под стражу либо освободить задержанного.

Итак, указанные 72 часа — это время задержания. Арест же начинается с момента дачи прокурором санкции на заключение под стражу. Из чего же исходят новые законы о статусе, запрещая задержание депутата? Видимо, из того, что личность его выяснять не надо, а если есть данные об участии в преступлении, то надо обратиться в Совет и получить согласие на арест. Правда, пока нет ответа на такие резонные вопросы: как поступать, если депутат застигнут на месте преступления, явился с повинной; как обеспечить, чтобы депутат, оставаясь на свободе, не уничтожил документы, нейтрализовал свидетелей и т. п.

Что касается *административных наказаний*, то большинство их налагается административными комиссиями при исполкомах местных Советов либо специальными должностными лицами компетентных государственных органов. Могут быть подвергнуты таким мерам и депутаты. Согласия Совета, его органа в подобных случаях не требуется. Но отдельные меры

административного взыскания применяются судом — административный арест (например, за мелкое хулиганство), исправительные работы, штраф. Если эти меры должны быть применены к депутату, то требуется предварительное согласие Совета.

Закон следующим образом решает вопрос о *территории*, на которой депутату обеспечивается депутатская неприкосновенность: народный депутат СССР, народный депутат союзной республики — на всей территории СССР; народный депутат АССР — на территории данной автономной республики, а также на всей территории союзной республики, в которой состоит АССР. В Законе о статусе теперь даже установлено: уголовное дело в отношении народного депутата СССР, союзной республики, АССР может быть возбуждено только соответственно Генеральным прокурором СССР, прокурором союзной, автономной республики (ст. 37).

Депутатская неприкосновенность депутата Совета автономной области, автономного округа обеспечивается на территории автономной области, автономного округа, а также на территории соответственно союзной республики, края, области, куда они входят. Депутату краевого, областного, районного, городского, районного в городе, поселкового, сельского Совета депутатская неприкосновенность гарантируется на территории соответствующего Совета. Так говорит союзный Закон о статусе. Российский же Закон о статусе депутата местного Совета гарантирует неприкосновенность депутатам всех названных Советов лишь на территории соответствующих (т. е. своих) Советов.

Порядок получения согласия Совета на привлечение депутата к ответственности

Вопрос о даче согласия на возбуждение уголовного дела, привлечение депутата к уголовной ответственности, арест или применение мер административного

взыскания, налагаемых в судебном порядке, решается Советом на основании представления прокурора. Это могут быть соответствующий уровню Совета прокурор или вышестоящий прокурор. Причем вышестоящий прокурор имеет право отозвать представление, внесенное в Совет нижестоящим прокурором. Представление вносится перед возбуждением уголовного дела, административного производства или предъявлением депутату обвинения, или дачей санкции на арест, или направлением дела об административном правонарушении в суд.

Совет рассматривает представление прокурора не позднее чем в месячный срок и может запросить от него дополнительные материалы, необходимые для решения вопроса. Совет принимает мотивированное решение и в трехдневный срок извещает о нем прокурора. При наличии к тому оснований Совет может пересмотреть свое решение. Депутат вправе участвовать в рассмотрении Советом вопроса о его депутатской неприкосновенности.

Следует отметить, что Совет рассматривает представления по фактам, касающимся человека, являющегося депутатом, даже если они относятся ко времени, когда он еще не был избран.

Сложным является вопрос о последних днях полномочий соответствующего Совета. Ведь закон не требует незамедлительного принятия Советом решения, а дает ему месячный срок на раздумья. Как же это сделать в ситуации, когда полномочия истекают, а обстоятельства заставляют определиться с депутатской неприкосновенностью? По Закону здесь возможны два

варианта: либо незамедлительный созыв сессии Совета, либо принятие решения по этому факту вновь избранным составом органа власти. Второй вариант также следует иметь в виду из-за того, что процесс может быть затяжным, особенно в местных Советах.

Решение о даче согласия или об отказе в согласии — акт коллективного волеизъявления. Оно принимается на сессии Совета. Это ни в коем случае нельзя заменить опросом депутатов, причем даже в небольших по численности Советах. Тем более нельзя заменить принятие общего решения письмом за подписью председателя Совета.

Как явствует из Закона о статусе, решение Верховного Совета является окончательным, его нельзя никуда обжаловать. Но Совет может пересмотреть свое решение, если есть основания.

По решениям местных Советов порядок иной. При несогласии с решением местного Совета вышестоящий прокурор вправе войти в вышестоящий Совет с представлением об отмене решения и о передаче вопроса на повторное рассмотрение соответствующего Совета. С представлением об отмене решения и даче согласия на привлечение депутата к ответственности или на арест. Вышестоящий Совет вправе отменить решение местного Совета и принять по представлению собственное решение.

Получения согласия на привлечение депутата местного Совета к уголовной ответственности, арест или применение мер административного взыскания, налагаемых в судебном порядке, не требуется, если преступление или административное правонарушение совершено депутатом вне территории Совета, в который он избран (народным депутатом АССР — вне территории союзной республики, в которой состоит данная АССР), а сам депутат находится вне этой территории. Однако если к моменту решения вопроса депутат уже

оказался на этой территории, то действует описанный нами порядок получения согласия.

Прокурор, вносящий представление в Совет, в трехдневный срок со дня окончания производства по делу обязан сообщить Совету, давшему согласие на привлечение депутата к ответственности или его арест, о результатах расследования или рассмотрения дела.

5. Некоторые проблемы защиты интересов, чести и достоинства депутатов

В условиях, когда деятельность депутатов становится очень активной и в связи с этим неизбежно увеличивается круг тех органов и лиц, с которыми он должен общаться, задача обеспечения соответствующего отношения к депутату становится весьма актуальной. О ее аспектах, связанных с пренебрежительным, невнимательным отношением к депутату, с необходимостью определенного «климата» вокруг депутата, мы уже не раз говорили выше. Но приходится подчеркнуть, что порой вопрос стоит не об организационных предпосылках, т. е. о том, что находится в рамках, образно говоря, «разумных» неурядиц. Увы, надо элементарно защищать честь и достоинство депутата, поскольку не всем нравятся его выступления, и такие люди ищут любые средства дискредитации депутата.

Уточнить гарантии для депутата

Надо прежде всего четко решить в законодательстве ряд вопросов, связанных с защитой личности депутата, неприкосновенности депутата. Но вместе с тем отметим, что даже в этом плане некоторые вопросы не решены. Прежде всего нормы закона надо бы формулировать так, чтобы не создавалось ощущения

«привилегированности» депутатов. Нечетко сформулированная норма обвинения может служить как защите интересов депутата, так и создавать препятствия правоохранительным органам.

Месячный срок, отводимый законом для рассмотрения Советом прокурорского представления, может способствовать как обеспечению объективности в сложном вопросе, так и преднамеренному затягиванию дела. Как же поступать правоохранительным органам, если Совет нарушает (превышает) этот срок? И еще одно: новые законы говорят о том, что прокурор обращается в Совет перед возбуждением дела. Неясно — достаточно одного обращения либо необходимы два. И это неформальный подход: возбуждение уголовного дела в отношении депутата еще не означает, что ему будет предъявлено обвинение. А тогда выходит, что в «запасе» уже может быть не один, а два месяца, — в расчете на каждое представление прокурора. Все это затрудняет обеспечение законности.

Надо внести ясность и по другим позициям. Закон предусматривает, что неприкосновенность распространяется на переписку депутата и принадлежащие ему документы. Но не совсем ясно: личные, по депутатским делам, по служебной линии? Это может позволить депутату отгородиться нормой закона как щитом от следствия. Во всяком случае, если руководитель учреждения является депутатом, это не основание отказать следствию в изучении деловой документации.

Законодательство предусматривало, что депутат вправе отказаться от свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением депутатских обязанностей. Это правило требует ясности, особенно в ситуации, когда многие депутаты переходят на работу в Совет на постоянной основе. Конечно, было бы неэтично заставлять депутата давать показания

о том, что ему доверительно рассказал избиратель. Но в остальном, видимо, нет смысла отказывать следствию или суду.

К сожалению, имеет актуальный характер и проблема защиты чести и достоинства депутата от оскорблений и клеветы, а также от различных видов шантажа. Несмотря на то что есть нормы в уголовном кодексе, в Законе о статусе народных депутатов СССР от 31 мая 1990 г. было признано целесообразным специально записать (ст. 33): «Публичное оскорбление народного депутата СССР, а равно клевета в отношении его влекут ответственность, установленную Законом». Кроме того, указано: «Воздействие в какой бы то ни было форме на народного депутата СССР или его близких родственников с целью воспрепятствовать исполнению депутатских обязанностей либо добиться принятия решения в чью-либо пользу наказывается исправительными работами сроком до трех лет либо штрафом от пяти до десяти тысяч рублей».

В республиканских законах также появились статьи о защите чести, достоинства и личности депутата. Например, российские законы о статусе так формулируют эту статью: неправомерное воздействие на народного депутата, членов его семьи, родственников с целью воспрепятствовать исполнению депутатских обязанностей, публичное оскорбление народного депутата, а также его личное оскорбление при исполнении им своих депутатских обязанностей, а равно клевета в отношении депутата либо распространение информации о его депутатской деятельности в искаженном виде влекут ответственность, установленную законом.

Ограждение членов семьи — очень своевременная мера. Ведь порой именно к ним применяются необоснованные санкции. Пока все выяснится, цель достигнута — депутату «показали», на что способны, чтобы сломить его волю.

В этом плане полезны соответствующие меры в республиках. К примеру, заслуживает поддержки решение этого вопроса в Конституции Латвийской ССР (ст. 109), где охрана членов семьи рассматривается как часть депутатской неприкосновенности: в случае возникновения угрозы неприкосновенности личности народного депутата, членам его семьи или имуществу государство обеспечивает их безопасность.

Российские законы о статусе содержат специальную статью об административной ответственности за неправомерное воздействие на народного депутата, членов его семьи и родственников с целью воспрепятствовать исполнению депутатских обязанностей; на виновного — если нет признаков уголовно наказуемого деяния — налагается в судебном порядке штраф в размере от 500 до 2000 рублей.

Поддержка
принципиальной
позиции депутата.
Защита
от огульной
критики

К сожалению, меры, применяемые против депутата должностными лицами, в том числе по месту его работы, газетные наскоки на депутата зачастую обусловлены его принципиальной и непримиримой позицией как в Совете, в политической жизни, так и в своем трудовом коллективе.

Думается, на этот счет в законодательство надо включить общее правило, которое могло бы звучать так: *при правильном и законном исполнении депутатских обязанностей депутат не несет правовой ответственности за действия и высказывания в качестве депутата; депутата запрещается преследовать как работника, мстить ему как человеку в связи с его депутатской деятельностью.*

Увы, нарушения этого правила еще часты. Причем и в прежние времена, и сейчас депутатам особенно достается, если они затрагивают работников аппарата.

Какими же путями в таких случаях защищать честь и достоинство депутатов? Началом может быть ответ депутата через ту же или другую газету по существу нападок с отрицанием в категорической форме или со своими обвинениями — это уже зависит от самого депутата. Юридически надо установить, что газета обязана напечатать письмо депутата.

Однако далее депутат может воспользоваться такой же возможностью, как и другой гражданин, — в судебном порядке оспорить истинность утверждения газеты (если это редакционный материал) или автора. Но по отношению к депутату следует предусмотреть: Совет должен иметь право выразить свое отношение к публикации против депутата. Он может поручить постоянной комиссии или специально созданной комиссии провести проверку (расследование) обстоятельств, о которых говорится в газетной публикации, рассмотреть результаты на сессии Совета, определить свою позицию и предложить газете опубликовать эту позицию. Конечно, данный путь предпочтительнее, поскольку он освобождает депутата от несколько унижительного положения частного истца и одновременно заставляет Совет своим авторитетом защищать несправедливо опороченного депутата. Одновременно, если будет выявлено, что для обвинений в адрес депутата были основания, Совет решит либо дать согласие на привлечение его к уголовной, административной ответственности, либо возбудить вопрос об отзыве депутата как не оправдавшего доверия избирателей.

Защита чести и достоинства депутата заставляет нас поставить еще один вопрос, существующий в реальности, но, к сожалению, редко затрагиваемый: порядочность депутата и возможность злоупотребления ею в расчете именно на то, что он не даст делу хода.

Бывает такая ситуация: депутат подает заявление

и уходит с предприятия по собственному желанию. Совету вроде и вмешиваться не надо, ведь не по инициативе же администрации производится увольнение. Но правильно поступают те органы власти, которые все же выясняют, какие обстоятельства заставили депутата подать заявление. Ведь нередко есть скрытые причины: человеку из-за его принципиальности не дают нормально работать, создают нетерпимую обстановку в коллективе, он и подает заявление по «собственному» желанию.

И вот еще что важно: защищать интересы человека надо не только в то время, когда он был депутатом. Порой ретивые руководители мстят депутату за прошлое, вплоть до увольнения с работы под разными «благовидными» предлогами. Ранее мы отметили установленные для народных депутатов СССР и республик гарантии в связи с этим на двухлетний срок и для депутатов местных Советов на один год. Добавим к этому, что бывший депутат вправе обратиться за помощью в Совет, в котором он был депутатом. Кроме того, в своих обращениях в прокуратуру, суд он вправе назвать в качестве причины предвзятого отношения к нему бывшее депутатство. Думается, должны защищать его интересы в этом отношении трудовой коллектив, общественные организации.

Дисциплина
для депутата
обязательна

Мы много говорили о защите прав и интересов депутата. Невольно у кого-то может возникнуть опасение: не поймет депутат

сказанное превратно — что для него не обязательны законы, что хотя и предусмотрены какие-то меры ответственности, но применять их очень сложно.

Нет, конечно, это не так. Депутаты не освобождаются от ответственности. Они обязаны следовать требованиям своей администрации, соблюдать государственную, служебную (трудовую) дисциплину. И ме-

ры дисциплинарной и материальной ответственности применяются к ним без испрашивания согласия Совета. Должны лишь быть налицо признаки, обозначенные законом. Например, если депутат заслужил выговор, он может получить его. Депутат выпустил бракованную продукцию — он при этом не только не зарабатывает того, что планировал, но и потеряет премию, а не исключено, что и будет возмещать материальный ущерб.

Некоторые депутаты убеждены, что и в таких случаях надо получать согласие Совета. Порой при этом еще спрашивают — может ли Совет высказаться по поводу объявления дисциплинарного взыскания? В принципе запретить это Совету нельзя. Но вместе с тем закон не предусматривает вмешательства органа власти в служебные взаимоотношения депутата и его администрации. Поэтому Совету стоит тщательно выяснить ситуацию, прежде чем что-то предпринимать.

Не предусмотрено законом, чтобы выговор или денежный начет (штраф) органов контроля налагались на депутата с согласия Совета. Хотя в данном случае и не совсем нормально, что орган власти полностью остается в стороне.

Некоторые депутаты превратно понимают свой статус. Сложилось, к сожалению, стереотипное мышление о «неприкосновенности» депутата. Есть среди них люди, которые ревностно охраняют этот ореол — и по отношению к себе, и по отношению к депутатам в целом.

Некоторые работники буквально боятся тронуть депутата. Например, человек неправильно переходит улицу. Милиционер требует уплатить штраф, но гражданин предъявляет депутатское удостоверение и утверждает, что его нельзя штрафовать. Милиционер отпускает — не столько по незнанию, сколько из не-

желания «связываться». Или, к примеру, депутат-рабочий получает выговор, его лишают премии. А он утверждает, что его нельзя наказывать либо вообще, либо нужно согласие Совета.

И еще об одном. Необоснованная критика со стороны депутата с трибуны сессии Совета (или в иной форме), затрагивающая честь и достоинство гражданина, в том числе и должностного лица, не исключает ответной критики, а если речь идет о несоответствующих реальности утверждениях, то человек вправе через Совет или суд требовать восстановления истины. Причем возможны и такие последствия, как решение Совета с отрицательной оценкой высказываний и действий депутата либо решение суда, предлагающее ему принести публичные извинения гражданину. Никакого покушения не только на неприкосновенность, но и на свободу депутатской деятельности здесь не будет. И суду для принятия такого решения не надо испрашивать согласия Совета.

VI КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТА

Высокая общественная значимость депутатского труда предполагает не только его опору на общественность, но и ее постоянное внимание к депутату. Без преувеличения можно сказать: поскольку в нашей стране государственное властвование осуществляется Советами по принципу личного и сознательного участия в нем каждого народного представителя, поскольку депутатская деятельность есть неременный атрибут демократии, ее контакт со всеми слоями общества, ее опора на трудовые коллективы и общественные организации, их контроль в отношении депутатов и Советов должны считаться неременным залогом эффективности всей системы народного представительства.

1. Контроль избирателей, трудовых коллективов и общественных организаций за работой депутатов

Избиратели, трудовые коллективы, общественные организации участвуют в формировании программы деятельности депутата, он получает наказы, учитывает различные пожелания людей. Более того, для депутата предполагается определен-

ный психологический настрой, такое его сознание, в котором необходимость служения народу становится внутренней и естественной потребностью. Даже если по какому-то поводу он и не имеет конкретных пожеланий граждан, если вопрос возник недавно и неожиданно, все равно его решение основывается на общей презумпции приоритета интересов общества перед устремлениями конкретного депутата и Совета.

Этим обуславливается содержание контроля избирателей, трудовых коллективов и общественных организаций в отношении депутатов. Можно выделить — конечно, с долей условности — несколько его аспектов. Это, прежде всего, *контроль за соответствием общей линии поведения, деятельности депутатов* политике Советского государства, задачам, стоящим перед обществом на данном этапе его развития. Это в определенной мере политический контроль, он не обязательно выражается в каких-то мероприятиях контрольного характера. В большей мере он свойствен общему стилю отношений депутата и избирателей, трудовых коллективов, общественных организаций, когда каждая сторона понимает свои возможности и исходит из них.

Кроме этого избиратели, трудовые коллективы, общественные организации осуществляют *контроль за конкретной деятельностью депутата*. Причем его предметом являются как те действия депутата, которые обусловлены сформированной им — с учетом предложений избирателей, трудовых коллективов, общественных организаций — программой, так и иные его акции по вопросам депутатской деятельности. Депутат не вправе сказать: вот эта часть моей работы родилась как воплощение ваших наказов и пожеланий, поэтому здесь я вам полностью подотчетен и подконтролен, а вот эти мероприятия — плод моего собственного творчества, ваших пожеланий я не имел, а зна-

чит, нечего за них с меня спрашивать. Все, что делает депутат, может стать объектом контроля. Оценивается как содержание конкретных действий и поступков, так и их соответствие общей линии Советов, государства.

Наконец, предметом контроля народа является *личное поведение депутата, его образ жизни*. Разумеется, все конституционные гарантии неприкосновенности личной жизни и индивидуальной свободы человека, являющегося депутатом, сохраняются. Никакого вмешательства в частную жизнь депутата со стороны его избирателей не допускается. Все аспекты личного поведения депутата, оцениваемого как «достойное» поведение, укрепляющее авторитет народного избранника или подрывающее его, являются предметом общественного внимания и контроля.

2. Отчеты депутатов

Специальным, отраженным в законе средством контроля трудящихся за работой Советов и депутатов являются отчеты депутатов. Что же такое отчет депутата? Его надо отличать от обычной встречи депутата с избирателями, от выступления на производственном, партийном, профсоюзном и других собраниях — даже и в качестве депутата, от информирования депутатом населения о новом решении Совета, от выступления в газете, по радио, телевидению, в том числе и с элементами информации о своей работе.

Отчет депутата — его официальное выступление перед избирателями своего округа с сообщением о своей работе, ходе выполнения предвыборной программы, наказов, о работе Совета и тех его органов, в которые депутат избран, за определенный отрезок времени.

Сколько раз
отчитываться?
Что считать
отчетом?

Депутаты обязаны отчитываться периодически, но не реже одного раза в год — народные депутаты СССР, союзных, автономных рес-

публик, двух раз в год — депутаты местных Советов. Отчет депутата может быть проведен также по требованию избирателей или членов избравшей его общественной организации «в порядке, установленном законами СССР, союзной, автономной республики» (ст. 20 Закона о статусе). Понимать это положение, вероятно, надо так: помимо регулярных отчетов могут быть проведены и отчеты в любое время; таких отчетов вправе потребовать, во-первых, группы избирателей соответствующего территориального округа (например, численностью соответственно не менее 500 и 300 человек для народных депутатов СССР и РСФСР, 150 — для депутатов местных Советов РСФСР), во-вторых, непосредственно те организации, которые выдвигали данного кандидата в депутаты; в общественной организации, избравшей депутата, его отчета могут требовать члены данной организации, требующие отчета могут настаивать как на том, чтобы депутат выступил именно перед ними, так и на том, чтобы отчет был дан всем избирателям соответствующего округа, тому органу общественной организации, который избрал депутата.

Внеочередные отчеты обычно связаны с какой-то неординарной ситуацией, чаще всего — с какими-либо претензиями к депутатам. Мы поговорим прежде всего о регулярных отчетах.

Прежде всего, будет ли отчет депутата считаться состоявшимся, если он проведен в обоих видах аудиторий, т. е. и избирателей, и выдвигавших его коллективов, общественных организаций? Или достаточно выступить в одной из этих аудиторий, т. е. либо перед избирателями, либо перед выдвигавшими?

В местных Советах сначала пошли по такому пути: из двух годовых отчетов один проводился только перед избирателями, другой — только перед трудовыми коллективами, выдвигавшими данного депутата по округу (общественные организации редко использовали право выдвижения). Однако затем от такой практики отошли. Каждый отчет стали проводить и перед избирателями, и перед выдвигавшими коллективами. Но новое законодательство РСФСР, например, предусматривает отчеты как депутатов местных Советов, так и народных депутатов РСФСР только перед избирателями округа.

Возникает и такой вопрос: сколько собраний надо провести, чтобы отчет считался состоявшимся? Вопрос этот важен для тех коллективов и общественных организаций, которые выдвигали кандидата. Проблема подчас состоит в том, что и выдвигавших было много — например, по народным депутатам СССР порой это три-четыре десятка организаций, все охватить трудно.

Вопрос этот еще более важен, когда речь идет об избирателях территориального округа. За народного депутата Союза ССР, республики, а то и краевого, областного Совета голосуют избиратели нескольких населенных пунктов. Депутат выступил в одном из них на достаточно представительном собрании. Можно ли считать, что отчет проведен? Или депутат должен выступать во многих (идеальный вариант — в каждом) населенных пунктах. Вправе ли он считать, что состоялось несколько отчетов или же все это будет одним отчетом?

Полагаем, что отчет можно считать проведенным, если он охватил большинство избирателей данного депутата. Чем больше состоится собраний, тем лучше. Разумеется, нельзя доходить до крайностей: при всем желании народный депутат Союза, республики

не может во время одного отчета выступить в каждом поселке, сельском населенном пункте. Но и в этом случае можно организовать собрания так, что на них будет присутствовать представитель избирателей. Не случайный Закон о статусе говорит: «Отчеты депутата проводятся на созываемых с этой целью собраниях избирателей, а также на конференциях делегатов от избирателей данного избирательного округа или членов избравшей его общественной организации» (ст. 20). Каждый раз все собрания по отчету, думается, должны в совокупности считаться одним отчетом, поскольку речь идет об одном и том же отчетном периоде и содержании сообщаемой людям информации.

Еще один вопрос: возможны ли коллективные отчеты? Закон четко говорит о том, что каждый депутат обязан отчитываться. К сожалению, практика дает примеры того, что организуются отчеты одновременно нескольких депутатов, территориальных или производственных депутатских групп. При системе многомандатных округов коллективный отчет является уже почти узаконенным.

Недостаток коллективного отчета состоит в том, что большинство участвующих в нем депутатов как раз и не отчитываются, они лишь присутствуют.

Какой же выход из положения целесообразен, особенно в ситуации, когда на отчет одного депутата районного, городского, областного Совета людей просто не затащишь, да к тому же и тогда, когда депутаты многое делают сообща, особенно в многомандатном округе? Видимо, совместная организация отчета трех—пяти депутатов возможна. Но он должен строиться так, чтобы каждый присутствующий депутат выступил и отчитался лично. Это позволит избирателям увидеть, что сделал данный депутат, повысить его персональную ответственность.

Отчеты депутатов не могут быть заменены отчета-

ми депутатских групп. И законодательство таких отчетов вообще не предусматривает.

Содержание отчетного выступления

В Законе о статусе 1989 г. названы четыре позиции, которые депутат обязан обозначить в отчете: своя работа; ход выполнения предвыборной программы; ход выполнения наказов; работа Совета и тех органов, в которые депутат избран (ст. 20). В Законе о статусе народного депутата СССР от 31 мая 1990 г. задача союзных депутатов облегчена: здесь исключена такая отчетная позиция, как работа Совета и органов, в которые депутат избран. В ряде республик, например в РСФСР, депутат отчитывается только о своей работе и о ходе выполнения предвыборной программы.

И все же в целом можно сделать вывод, что отчет — средство всестороннего информирования избирателей, трудовых коллективов, общественных организаций о жизни на соответствующей территории, руководимой органом власти. Отчет помогает всем присутствующим получить целостную картину состояния деятельности Совета в различных сферах государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Одновременно слушатели получают представление о связи работы данного депутата с мероприятиями Совета, их взаимной согласованности.

Чего должно быть больше в отчете депутата — рассказа о себе, о выполнении предвыборной программы, о Совете, о наказах? Перекосов ни в какую сторону не может быть. Если депутат много говорит о Совете, то обычно на это бывают следующие причины: ему нечего рассказать о себе; он больше был активным в Совете, его комиссиях и комитетах и меньше думал об избирателях (бывает, что на данном этапе депутату больше пришлось быть занятым в Совете — и об этом можно честно сказать); есть и такое — депутат из

скромности не решается рассказывать о себе и искренне полагает, что избирателей больше интересует положение дел в целом на территории Совета, поскольку для них это более значимо (например, сколько строится жилья, детсадов и т. д.). Эти причины, конечно, никак не объясняют необходимости говорить только или преимущественно о Совете. Успехи органа власти никак не снимают требований к самому депутату. Если он что-то сделал, то обязан сообщить избирателям и коллективам, и никто не упрекнет его в нескромности. Наконец, чтобы в целом ни делалось на территории Совета, о делах в округе тоже надо рассказывать.

С другой стороны, если депутат будет говорить лишь о своей работе, у избирателей может остаться чувство неудовлетворенности. Они не увидят связи дел депутата с планами Совета, не уловят, как поставленные ими проблемы стали частью программы территориального экономического и социального развития.

В любом случае отчет депутата должен быть конкретным. Бывает, что депутат рассказывает о делах страны, о задачах, стоящих перед Советами, о последних мероприятиях государства по повышению их роли, перечисляет круг вопросов, рассмотренных Советом. А в итоге все-таки настоящего рассказа не получается, это всего лишь набор каких-то общих данных.

Депутаты порой интересуются, в какой последовательности отчитываться, т. е. сначала о себе, затем о Совете или наоборот. На какие элементы разбить доклад? Думается, принципиального значения это не имеет. Можно, к примеру, начать с информации о том, что делает сейчас Совет. Затем перейти к рассказу о собственной работе: в Совете, в постоянной комиссии, депутатской группе, непосредственно в избирательном округе. Некоторые депутаты предпочитают противоположную структуру: первоначально информируют, что

они сделали лично в округе по программе, наказам, затем как они работают в депутатской группе, в постоянной комиссии. После этого рассказывают о своей работе в Совете и отсюда переходят к информации в целом о том, что сделано органом власти.

Порой возникает и такой вопрос: должен ли депутат писать текст отчета или тезисы либо ориентироваться на устное выступление. Опять же это зависит от самого депутата. И все же можно порекомендовать ему если и не писать полный текст, то все же иметь тезисы отчета. А самое главное: надо иметь под руками фактический, справочный и иной материал, нужный для отчета. Депутат может его получить от президиума Совета, исполкома в готовом виде. Иначе он должен сам — с помощью президиума — подготовить соответствующие данные.

Организация и проведение отчетных собраний

Отчеты депутатов проводятся в сроки, которые обычно определяет сам Совет, реже — его президиум. Естественные требования при этом: во-первых, регулярность отчетов, проведение их через примерно равные отрезки времени (так, депутаты местных Советов чаще всего отчитываются весной и осенью); во-вторых, учет ритмов жизни трудовых коллективов и населения (например, не очень желательны отчетные собрания в трудовых коллективах в конце месяца, когда напряженно выполняется план, проведение их в предпраздничный период или в воскресный день); в-третьих, установление таких временных периодов, в которые депутаты могли бы спокойно провести как можно больше собраний.

Чтобы отчетное собрание состоялось и прошло организованно, его надо готовить. Кто обязан этим заниматься? К сожалению, порой эту ношу взваливают на самих депутатов. Дело хлопотное. Надо вывесить объявления, обойти избирателей, сообщить в трудовые

коллективы, органам общественной самодеятельности населения, подготовить помещение и т. д. Естественно, от всего этого депутат не отстраняется. Но есть и те, кто по закону обязан готовить и проводить данное мероприятие.

Согласно ст. 21 Закона о статусе, собрания, конференции избирателей и членов общественных организаций для проведения отчетов депутатов и встреч с ними созываются президиумами Советов, советами трудовых коллективов, местными органами общественных организаций и органами общественного самоуправления. В законе говорится, что депутату обеспечиваются необходимые условия для проведения отчетов и встреч с избирателями, членами избравшей его общественной организации. В этих целях президиум или исполнительный комитет соответствующего Совета, местные органы общественной организации, администрация и общественные организации предприятий, учреждений, организаций выделяют помещение, извещают граждан о времени и месте проведения отчета депутата, его встреч с избирателями и членами общественной организации, приема депутатом граждан, направляют по приглашению депутата для участия в приемах и встречах своих ответственных представителей, а также принимают другие меры по оказанию депутату содействия в его работе на местах.

Как же проводится само отчетное собрание? Этот порядок специально не регулируется. Но выскажем некоторые рекомендации.

Собрание открывает обычно представитель одного из трудовых коллективов, находящегося на территории избирательного округа, (его общественных организаций, СТК) или руководитель территориального органа общественной самодеятельности населения — совета общественности микрорайона, селькома, уличкома, домкома и т. д. Бывает и так, что собрание открывает

представитель администрации или общественных организаций ДЭЗа, а также того предприятия, где депутат непосредственно работает. В общем-то принципиального значения это не имеет. Думается, нецелесообразно лишь, чтобы такое собрание открывал, а тем более председательствовал на нем представитель исполкома Совета, — это невольно может создать впечатление о контроле аппарата в отношении такой демократической формы, как отчет депутата перед избирателями. Когда отчет проводится перед трудовым коллективом, выдвигавшим кандидата в депутаты, лучше, если собрание откроет представитель одной из его общественных организаций.

Надо ли избирать президиум отчетного собрания? Очевидно, об этом надо спросить у участников — как они сами пожелают. В последнее время избрание президиумов, особенно больших, «пышных», не имеет популярности. Если присутствующие решили не избирать президиум, с ними надо согласовать, кому поручить ведение собрания и его протокола. Открывающий собрание должен спросить: «Не будете ли вы, товарищи, возражать, если я (такой-то) буду вести данное собрание, а ведение протокола мы поручим... (тому-то)?» Такое обращение, тактичное по форме и существу, обычно находит понимание и поддержку у участников собрания. Видимо, председательствующий должен также предложить пригласить за стол президиума депутата (депутатов), а также сообщить, кто из представителей президиума Совета, исполнительного комитета присутствует на собрании (приглашать их за стол президиума вряд ли необходимо). Затем он согласовывает с собранием порядок проведения отчета, время для отчета и выступлений по его обсуждению.

После отчета депутат должен сразу же ответить на все вопросы — как письменные, так и поступившие от избирателей из зала. При этом очень важно, чтобы от-

веты на вопросы давал прежде всего сам депутат. Бывает так, что присутствующие в зале представители администрации ДЭЗа, предприятий, исполкома пытаются вместо депутата дать ответы. Это неверно. Они подключаются лишь в том случае, если депутат затрудняется с ответом или же требуется дополнительная информация.

Затем может состояться обсуждение отчета. А если говорить по большому счету — оно должно состояться. В своих выступлениях избиратели ставят перед депутатом и Советом проблемы, сообщают о вопросах, требующих решения, вносят предложения, высказывают критические замечания в адрес депутата и Совета.

Надо ли избирателям по итогам отчета принимать решение? Закон о статусе в новой редакции (ст. 20) четко отвечает на этот вопрос: «Собрание, конференция, на которых заслушивается отчет депутата, принимают решение, содержащее предложения и замечания избирателей депутату, которое доводится до сведения избирателей округа и членов избравшей его общественной организации».

Но вот должна ли быть в этом решении оценка, этот вопрос по-прежнему остается неясным. Думается, такая оценка в решении может быть. Разумеется, не всегда слушающее депутата собрание располагает полной информацией о всех сторонах его деятельности. Поэтому и не стоит ставить вопрос категорически — что оценка должна быть. Если избиратели не видят для нее основы, они вправе обойтись и без общей оценки, лишь одними замечаниями и предложениями. Но в принципе и оценочный вариант также допустим — одобрить или не одобрить, признать работу депутата удовлетворительной или неудовлетворительной. Что касается Совета в целом, то на основании информации одного депутата, трудно дать объективную оценку

органу власти. Поэтому принимать решение собранием по этому поводу, мы считаем, нецелесообразно.

Естественно, если будет дана оценка депутату, надо думать и о ее последствиях. Отрицательная оценка не обязательно должна быть связана с возбуждением ходатайства об отзыве депутата. Но в общем-то и такое возможно. Все зависит от самих избирателей. Очевидно, что оценка деятельности депутата должна стать важным стимулирующим фактором для ее совершенствования, если не для судьбы депутатского мандата. А на будущее это предполагает более пристрастное внимание избирателей к депутату, если все же вотум доверия ему выражен.

На отчетном собрании следует составлять протокол. Он представляется в президиум Совета. Желательно, чтобы протокол был подробным, особенно в части предложений, просьб и пожеланий участников собрания.

Мнения избирателей, высказанные на собраниях, анализируются в президиуме Совета. Итоги отчетов желательно слушать на сессиях Советов. В ряде Советов сейчас практикуется сводить все просьбы, предложения и замечания избирателей в единый перечень, по нему и изучаются возможности реализации. Совет, его президиум, исполком поручают плановой комиссии, отделам и управлениям исполкома рассмотреть просьбы и предложения избирателей, наметить меры по реализации, сообщить о них депутатам.

3. Досрочное прекращение полномочий депутата по решению Совета

Досрочное прекращение полномочий депутата порой может быть необходимым в силу тех или иных понятных и не вызывающих отрицатель-

ных эмоций обстоятельств. Но бывает и обратное. И стоит в этом разобраться. В том числе и в случаях, когда решение о прекращении полномочий принимают не избиратели, а Совет.

Прекращение полномочий из-за несовместимости депутатского мандата и должности

В ст. 8 Закона о статусе сказано, что полномочия депутата прекращаются досрочно по решению Совета, принимаемому в связи с избранием или назначением депутата на должность, занятие которой по закону несовместимо с выполнением депутатских полномочий. Частично мы этого момента касались ранее. Здесь добавим, что «разъединение» мандата и должности позволяет и обеспечить эффективность контрольных функций Советов в отношении определенных государственных органов и должностных лиц, и помочь соответствующим должностным лицам быть независимыми в своей деятельности.

Например, народными депутатами СССР не могут быть одновременно Президент и вице-президент СССР, лица, входящие в состав Правительства СССР, за исключением Премьера, руководители ведомств СССР, председатель и члены Верховного суда СССР, Высшего арбитражного суда СССР, Комитета конституционного надзора СССР. Следовательно, депутаты, получившие соответствующий пост после избрания, слагают с себя полномочия — что, кстати, и имело место на практике. Если они останутся депутатами, то это будет нарушением закона.

Сходные правила существуют и по отношению к народным депутатам республик. Причем кое-где они даже расширены. Например, в Грузии, Казахстане, Латвии не могут быть народными депутатами также заместители руководителей министерств, госкомитетов и ведомств республики, в ряде республик — члены тех

судов, которых избирает на должность Верховный Совет, прокуроры.

На уровне местных Советов должны подать заявления о сложении полномочий депутаты, ставшие членами исполкомов (кроме председателей), руководители отделов и управлений исполкомов, судьи и госарбитры соответствующего уровня. И этот перечень в республиках расширен. Например, в Казахстане не должны быть депутатами соответствующего Совета руководители не только отделов и управлений, но и других подразделений исполкомов, а также заместители всех этих руководителей. В Латвии кроме руководителей отделов и управлений не избираются депутатами их заместители, а также прокуроры и их заместители. Есть особенности и по другим республикам. Их надо принимать во внимание как при формировании аппарата после избрания депутатов, так и при последующих назначениях на те или иные должности.

Отставка

Понятие «отставка» впервые включено в редакцию Закона о статусе, утвержденную 21 декабря 1989 г. В ст. 8 говорится: «Полномочия депутата могут быть прекращены досрочно по решению Совета, принимаемому в связи с личным заявлением депутата об отставке ввиду обстоятельств, препятствующих выполнению депутатских полномочий, либо по иным личным причинам».

Под эту статью фактически подведено несколько вариантов досрочного прекращения полномочий, очень важных на практике и в силу этого заслуживающих отдельного рассмотрения:

— невозможность депутатской деятельности в силу объективных личных обстоятельств;

— освобождение депутата от обязанностей под благовидным предлогом в ситуации, когда он потерял всякое право оставаться депутатом;

— самокритичная или политизированная оценка депутатом своей роли или обстановки, когда он не считает для себя возможным дальнейшее обладание депутатским мандатом.

Поговорим о каждой ситуации отдельно. Личные причины (обстоятельства), при которых депутат не может дальше выполнять обязанности,— помимо утраты гражданства СССР, это прежде всего тяжелая болезнь, причем такая, при которой депутат лишен возможности выполнять функции (есть немало случаев, когда человек, даже неизлечимо больной, остается в строю; здесь же имеется в виду ситуация, когда он либо прикован к постели, либо не находит в себе сил для дальнейшей депутатской деятельности). Это также переезд на новое место жительства за пределы территории Совета; но, конечно, вряд ли сюда подходит получение квартиры в другом районе большого города — все же подразумевается отдаление депутата от органа власти либо от своих избирателей. Еще сюда можно добавить: изменение характера работы депутата — например, депутат стал часто и на длительные сроки выезжать в командировки внутри страны или в другие государства — два-три месяца дома, столько же в отъезде, на строительном объекте, на переговорах и т. д. Бывает, что депутат получил длительную заграничную командировку — например, уехал на год; в этом случае также возникает вопрос о досрочном прекращении полномочий.

На местах зачастую обстоятельством личного плана, препятствующим выполнению депутатских обязанностей, считают беременность, рождение ребенка и пребывание женщины в отпуске до достижения ребенком определенного возраста. Напекают женщине, чтобы она подала заявление. Думается, этот вопрос надо оставить полностью на усмотрение самой женщины. Действительно, некоторые решают полностью посвя-

тить себя ребенку. Другие же не собираются отходить от активной политической деятельности. Известны ведь в мировой практике примеры, когда даже выполнение обязанностей премьер-министра государства женщиной не приостанавливается из-за родов. Да и у нас есть пример, когда народный депутат СССР отправлялась на заседания Съезда народных депутатов СССР с недавно родившимся ребенком и вместе с ней ехали в Москву родственники, согласившиеся помочь ей.

Есть и несколько ситуаций, когда личные причины или «объективные обстоятельства», вызвавшие заявление о досрочном прекращении депутатских полномочий, являются спорными и необидительными. Например, депутат Верховного Совета союзной республики освобождается по его заявлению от мандата в связи с избранием народным депутатом СССР. Строго говоря, такой повод закон не дает. Юридически допустимо обладание двумя мандатами (правда, в некоторых республиках нельзя быть депутатом двух Советов). Конечно, если депутат считает, что не справится с двумя функциями — это одно. Но ведь порой подописка бывает другой — ты получил новое «привлекательное» место, так освободи прежде для другого человека. Это аргумент из прежних времен, когда депутатскими постами «одаривали» как великой милостью власть держащие.

Близка к этому и практика отдельных местных Советов в прежние годы — депутата «просили» подать заявление, поскольку требовался округ для человека, предполагаемого на пост, к примеру, председателя исполкома. Обстоятельства, «препятствовавшие» выполнению депутатских полномочий, отсутствовали или были очень условными — то же сидение с новорожденным ребенком. Но ведь и не требовалось в заявлении, например: лененом в Совет, расшифровывать, в чем конкретно состояли эти «обстоятельства».

Отказываясь от подобного наследия, можно порекомендовать для практики следующее: во-первых, заявление о сложении полномочий обязательно должно быть мотивированным, т. е. депутат объясняет в нем, почему он обращается с подобной просьбой; во-вторых, следует проявить чувство такта по отношению к человеку — например, если он долгое время болен и лежит в больнице, если ясно, что не сможет выполнять депутатские обязанности, надо не послать к нему секретаря за таким заявлением, не просить его через родственников, а прийти к депутату одному из руководителей Совета, кроме того, подумать о форме поощрения депутата за его деятельность; в-третьих, решение о досрочном прекращении полномочий должен выносить только Совет, президиум Совета не вправе этого делать.

Формула закона «ввиду обстоятельств, препятствующих выполнению полномочий» применяется, к сожалению, нередко и в отношении депутатов, скомпрометировавших себя. В прошлом каждый неприглядный случай, когда депутат совершал поступки, недостойные его высокого звания, расценивался как серьезные политические упущения, и подобные случаи не хотели афишировать. По «болезни» или по другому благовидному предлогу его полномочия прекращали.

Более того, дошло и до таких ситуаций, когда человек, понимая, что он не может оставаться депутатом, писал об этом напрямую в заявлении, адресованном в Совет. И тем не менее вместо постановки данного вопроса перед избирателями, вместо возбуждения гласной процедуры отзыва все решалось в Совете — и возни меньше, и резонанс не такой большой. Вот наглядный пример: за избиение в пьяном состоянии жены был снят с должности и исключен из партии прокурор г. Кустаная. Встал и вопрос о досрочном прекращении его депутатских полномочий. Он написал заявление в

адрес Совета: «В связи с совершением поступка, недостойного звания депутата, прошу освободить от исполнения депутатских обязанностей». Мандатная комиссия и работники аппарата сочли, что здесь есть основания для вынесения решения Советом, что и было сделано. А ведь законодательство прямо говорит, что совершенные действия, недостойные высокого звания депутата, влечет иной путь досрочного прекращения полномочий — отзыв избирателями.

Думается, все-таки в подобных случаях лучше выносить дело на суд самих избирателей. Провинившийся депутат должен держать ответ перед ними. Помимо прочего, это и упрочивает в сознании избирателей уверенность в реальности социалистического народовластия, где трудящимся дано право как оказывать доверие, так и отказывать в нем тем, кто избран в Совет.

Совсем никуда не годится, если волей депутатов хотят сманипулировать работники аппарата, используя угрозу досрочного прекращения полномочий депутата.

Коснемся и такого вопроса: прошло время, и для депутата стало ясно, что его избрание было ошибкой, нет у него данных, бойцовских качеств, сил и умения для депутатской ноши. Как поступить? В прежние годы депутат потихонечку «дотягивал срок». Теперь ситуация изменилась: поняв свою непригодность для депутатской работы, депутат может написать заявление в Совет с просьбой досрочно прекратить полномочия. Что должен сделать орган власти по такому заявлению?

Думается, что реагировать на такое заявление надо так: во-первых, попросить его еще и еще раз все обдумать и взвесить, а одновременно — помочь депутату; во-вторых, вряд ли стоит видеть в таком поступке депутата основу для удовлетворения, а тем более для похвалы в его адрес; в-третьих, надо предоставить воз-

возможность самим избирателям дать оценку депутату, отозвать его из Совета.

Обвинительный судебный приговор

Согласно ст. 8 Закона о статусе полномочия депутата прекращаются досрочно по решению Совета также «в связи с вступившим в законную силу обвинительным приговором суда в отношении лица, являющегося депутатом».

Почему же вопрос о прекращении полномочий депутата не решается Советом на той стадии, когда он дает согласие на привлечение депутата к уголовной ответственности, на арест? Потому, что лишь суд вправе определить вину человека. Конечно, избиратели могут сказать свое слово и отозвать человека из депутатов еще до приговора. Но и это делается не часто — на суде всякое бывает, в том числе и оправдание, казалось бы, кругом виновного.

Но вот вынесен обвинительный приговор, он вступил в силу. Тогда каков же смысл приведенной нормы закона: она выражает меру ответственности депутата или констатирует факт — человек лишился реальной возможности осуществлять власть? Это именно мера ответственности, санкция в отношении лица, являющегося депутатом, — ведь по обвинительному приговору суда наказание не обязательно выражается в лишении свободы, да еще и на длительный срок. Осужденный может недолго отсутствовать или остаться по месту своего жительства на территории Совета, где он избирался депутатом. Но в том-то и дело, что, совершив уголовное преступление, он потерял доверие избирателей — ведь Конституция и нормы морали требуют от него высоко нести честь депутата. Разве может быть представителем государственной власти преступник? Поэтому Совет и выносит решение о досрочном прекращении его депутатских полномочий.

Должен ли Совет для вынесения подобного реше-

ния получить «бумагу» из суда — письмо, информацию, копию или выписку из приговора? Совет должен обладать достоверными данными. Первый раз вопрос о них возник, когда правоохранительные органы испрашивали согласие на привлечение депутата к ответственности. Вторично об этом приходится думать, когда состоялся суд и приговор вступил в силу. В этом случае мандатная комиссия готовит вопрос на основе изучения материалов, включая и приговор суда.

Как быть, если депутат совершил преступление, но до привлечения к уголовной ответственности не дошло? Вопрос не риторический, в жизни возможен ряд ситуаций. Во-первых, в факте преступления нет сомнений, но дело не возбуждается или прекращается по мало-значительности, с учетом личности преступника и т. п.; таким образом, уголовной ответственности он не несет. Во-вторых, дело расследуется, но объявлена амнистия, и она приходится на данную статью УК. В-третьих, дело может быть передано в товарищеский суд.

Очевидно, что полномочия депутатов в подобных случаях не могут прекращаться по решению Совета — даже если факты очевидны, должностные лица сняты с должностей. Единственно правильный здесь путь прекращения их депутатских полномочий — отзыв избирателями.

4. Отзыв депутата избирателями

Согласно ст. 107 Конституции СССР, «депутат, не оправдавший доверия избирателей или общественной организации, может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей или избравшей его общественной организации в установленном законом порядке». Актами, в которых он урегулирован, являются законы о порядке отзыва де-

путатов высших органов власти СССР, союзных и автономных республик, а также республиканские законы о порядке отзыва депутатов местных Советов.

В настоящее время все эти акты должны быть обновлены. Поэтому целесообразно говорить о тех основных идеях, которые закладываются теперь в содержание отзыва депутатов.

Прежде всего, то, что депутат «не оправдывает доверия», приобретает теперь большую конкретность: невыполнение депутатских обязанностей либо нарушение Конституции и законов, норм морали и депутатской этики. Таким образом, прежняя формула была безбрежной и позволяла проявлять «вкусовые» подходы к деятельности и поведению депутата. Если что-то не нравилось, всегда можно было сказать, что он «не оправдывает доверия». Теперь же надо найти конкретно — что не выполняет или нарушает. Причем, вероятно, речь не может идти о каких-то незначительных явлениях. Ведь есть средства и возможности Совета, который или поможет депутату наладить работу, или в конце концов поставит на сессии его сообщение о ходе выполнения депутатских обязанностей. Значит, либо систематическая недобросовестность, либо серьезное нарушение правовых этических норм, какой-то уж очень неординарный по последствиям случай невыполнения депутатского долга.

Вопрос о том, отзывать или нет, по закону решали и решают сами граждане. Но что надо подчеркнуть — если прежде проявлял инициативу постановки вопроса об отзыве какой-то организмованный аппарат (государственного органа, общественного объединения), то теперь сами избиратели будут обсуждать целесообразность отзыва. Право вносить предложения об отзыве предоставляется тем же субъектам, которые и наделены правом выдвигать кандидатов в депутаты: собрания (конференции) трудовых коллективов, общест-

венные организации, коллективы средних специальных и высших учебных заведений, собрания избирателей по месту жительства, военнослужащих по воинским частям.

Получив соответствующее предложение, Совет или его президиум в случае его обоснованности (т. е. наличия фактов, являющихся основанием для отзыва) образует окружную избирательную комиссию. Ее задача — в определенный срок созвать конференцию избирателей округа (если округ большой), на которой будет решаться вопрос об отзыве депутата. Если округ маленький, комиссия выявляет все обстоятельства, связанные с отзывом. Во всех случаях она информирует депутата о поступившем предложении об отзыве. Депутат вправе представить комиссии письменное заявление, а также выступать на собраниях (конференциях) избирателей, в средствах информации по поводу обстоятельств, послуживших основанием для предложения об отзыве.

Все материалы, в том числе и решение конференции о возбуждении вопроса об отзыве, направляются окружной избирательной комиссией в соответствующую центральную или территориальную избирательную комиссию. Она проверяет соблюдение порядка возбуждения отзыва и назначает голосование по вопросу об отзыве. В этот период — до дня голосования — избирателям, трудовым коллективам, общественным организациям гарантируется возможность свободного и всестороннего обсуждения вопросов, связанных с отзывом, а также предоставляется право беспрепятственной агитации за или против отзыва депутата на собраниях. Депутату также предоставляется право свободной агитации на собраниях (конференциях) избирателей.

Голосование по вопросу об отзыве депутата — тайное, оно проводится по тем же правилам, что и голо-

сование при выборах. Отозванным считается депутат, если за отзыв проголосовало больше половины избирателей, участвовавших в голосовании. Депутат не считается отозванным, если за отзыв проголосовало меньше половины, а также если в голосовании приняло участие менее половины избирателей, внесенных в списки для голосования. Результаты голосования устанавливаются на заседании окружной комиссии и регистрируются окончательно соответствующей центральной или территориальной избирательной комиссией.

Окончен разговор о депутатском статусе, о путях выполнения депутатского долга. Конечно, жизнь создает сотни ситуаций, где опыт, нормы закона, конкретные обстоятельства рождают разные варианты поведения депутата.

Что можно пожелать депутатам? Прежде всего — работать при поддержке трудящихся. В этом — огромный источник энергии для депутата, его питательная среда, поддержка во всех начинаниях и свершениях. Вместе с тем, видя плодотворные результаты своей деятельности, депутат еще больше проникается сознанием ее необходимости, своего призвания быть настоящим народным представителем.

Ощущая силу народа, силу Советов, депутат должен постоянно чувствовать себя представителем государственной власти. Он исходит из верховенства Советов во всем государственном механизме, их действительного влияния на все сферы жизни общества. Депутату желательно постоянно помнить о том, что осуществление возложенных на него функций есть выполнение политического долга, что деятельность депутата есть неотъемлемая часть политической системы.

Можно также пожелать депутату поскорее обрести ощущение своей полной независимости от аппарата и его работников. До тех пор, пока депутат будет себя

чувствовать придатком аппарата, он не сможет ни в широкой степени выполнять свои обязанности, ни проявлять настоящего творчества. Разумеется, речь ни в коем случае не идет о противопоставлении советских работников и депутатов. Наоборот, необходима атмосфера их сотрудничества, единства действий.

О делах Совета, об авторитете Советской власти народ часто судит по тому, как работает и ведет себя депутат. Поэтому хотелось бы пожелать народным избранникам быть первыми как в труде, так и в развертывании демократии, углублении самоуправления народа.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
-----------------------	---

I СОВЕТЫ — ВЕДУЩАЯ ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ

1. Политическая основа СССР	6
2. Главное звено самоуправления народа	15
3. Активная роль в политической системе общества	22

II МАНДАТ ДЕПУТАТА

1. Правовые основы	29
2. Представитель народа в Совете	31
3. Осуществляя государственную власть	50
4. Формирование программы депутатской деятельности	56
5. Депутатская этика	71
6. Срок депутатских полномочий. Удостоверения и нагрудные знаки депутатов	77

III ДЕПУТАТ В СОВЕТЕ

1. Депутат и Совет: основы взаимоотношений	83
2. Депутат и подготовка сессий Совета	94
3. Депутат на сессии Совета	105
4. Депутатский запрос	119
5. Претворение в жизнь решений Совета, предложений и замечаний депутатов	132
6. Депутат и постоянные комиссии Совета	146
7. Депутат и президиум Совета	156

8. Депутат и исполнительные и распорядительные органы Совета	165
---	-----

IV
ДЕПУТАТ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ
ОКРУГЕ

1. Слагаемые работы в округе	169
2. На страже социалистической законности	192
3. Побольше живой работы, поменьше формализма, заорганизованности	194
4. Территориальные депутатские группы	198
5. Депутат и органы общественной самодеятельности населения в округе, собрания и сходы граждан	205

V
ГАРАНТИИ ДЕПУТАТСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1. Организационные гарантии	215
2. Материальные гарантии	226
3. Гарантии трудовых прав депутатов	238
4. Депутатская неприкосновенность	246
5. Некоторые проблемы защиты интересов, чести и достоинства депутатов	253

VI
КОНТРОЛЬ
ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ДЕПУТАТА

1. Контроль избирателей, трудовых коллективов и общественных организаций за работой депутатов	261
2. Отчеты депутатов	263
3. Досрочное прекращение полномочий депутата по решению Совета	273
4. Отзыв депутата избирателями	281
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	285