

спекторов по кадрам, сотрудников комиссий по делам несовершеннолетних и др.

Мероприятия по подготовке юридических кадров для советских органов, предусмотренные в 1986 году, направлены на более активное использование специалистов с высшим и средним юридическим образованием в аппарате местных Советов. В этих целях в Свердловском, Саратовском, Харьковском юридических институтах, во Всесоюзном заочном юридическом институте и на юридических факультетах ряда университетов организуется подготовка специалистов для работы в советских органах. В этих вузах, а также во Всесоюзном институте усовершенствования работников юстиции и на соответствующих республиканских курсах осуществляется повышение квалификации работников советских органов. Целевая подготовка юридических кадров в высших и средних юридических учебных заведениях ведется по направлениям Советов Министров союзных и автономных республик, исполкомов краевых, областных Советов народных депутатов. Следует, однако, отметить, что повышение роли права и соответственно юридических кадров в работе Советов требует закрепления в законодательстве перечня должностей, которые бы замещались преимущественно лицами с высшим или средним юридическим образованием. Разумеется, при этом не снимается задача повышения общей правовой культуры всех кадров советского аппарата.

Глава XII ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ СОВЕТОВ ПО РАЗВИТИЮ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

§ 1. Роль Советов в организации выборов народных депутатов и осуществлении избирателями права отзыва

Организация выборов народных депутатов. Всеобщие прямые выборы, посредством которых образуются Советы, служат наиболее массовой формой непосредственного участия советских граждан в государствен-

ном строительстве, прямого народного волеизъявления. Значение выборов не ограничивается формированием представительных органов государственной власти. В ходе избирательных кампаний граждане своими наказами и предложениями направляют деятельность Советов и государственного аппарата, критически оценивают их работу. Каждая такая кампания дает толчок развитию социальной активности масс, способствует выявлению их насущных потребностей и интересов, создает необходимые предпосылки для их удовлетворения.

XXVII съезд КПСС, январский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС подчеркнули необходимость совершенствования избирательной системы и избирательной практики, углубления демократизма выборов с тем, чтобы сделать более эффективным и реальным участие избирателей на всех стадиях предвыборной и выборной кампании, устранить из процедуры выборов проявления формализма, бюрократической заорганизованности, обеспечить заинтересованное участие граждан в избирательных кампаниях. Эти указания определяют главное содержание и направленность всех мероприятий Советов в ходе подготовки и проведения выборов.

Советы призваны обеспечивать реализацию демократических принципов избирательной системы, полное и свободное осуществление гражданами своих избирательных прав. Советы контролируют соблюдение законности при проведении выборов, организуют их материально-финансовое обеспечение в соответствии с установленным законодательством правилом: все расходы по выборам несет государство. Указанные функции согласно законам о выборах в Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных, автономных республик и местные Советы народных депутатов выполняют Президиумы Верховных Советов и исполнительные комитеты местных Советов при помощи вспомогательного, главным образом организационно-инструкторского, аппарата Советов и широкого общественного актива.

Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик, законы о выборах возлагают на Президиумы Верховных Советов и исполнительные комитеты местных Советов обязанности по решению организационных вопросов выборов. Так, Президиум Верховного Совета СССР назначает

выборы в Верховный Совет СССР устанавливает день их проведения образует избирательные округа по выборам в Совет Союза и Совет Национальностей, утверждает состав Центральной избирательной комиссии по выборам в Верховный Совет СССР, а также устанавливает единую форму списков избирателей и других избирательных документов, назначает выборы депутатов Верховного Совета СССР взамен выбывших. Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик решают аналогичные вопросы, связанные с организацией выборов в соответствующие Верховные Советы¹, назначают выборы в местные Советы, дают разрешение на образование в случае необходимости меньшего или большего числа избирательных округов, чем установлено для соответствующих Советов, и на некоторые другие исключения из общих организационных правил.

Исполнительные комитеты образуют избирательные округа и утверждают состав территориальных и окружных комиссий по выборам в соответствующие Советы². При этом в избирательных округах по выборам в поселковые и сельские Советы окружные комиссии не создаются и их функции выполняют соответствующие участковые избирательные комиссии.

Исполкомы городских (кроме города районного подчинения), районных в городах и районных Советов образуют избирательные участки и утверждают участковые избирательные комиссии, решают вопрос об освобождении их председателей, секретарей от основной работы на 30 дней с сохранением заработной платы.

¹ Кроме того, в связи с выборами в Верховный Совет СССР Президиумы Верховных Советов союзных республик утверждают состав республиканской и окружных избирательных комиссий по выборам в Совет Национальностей Верховного Совета СССР, а в республиках, не имеющих областного деления, — и окружных комиссии по выборам в Совет Союза Верховного Совета СССР.

² В союзных республиках, имеющих краевое, областное деление, к ведению исполкомов краевых, областных Советов, городских Советов Москвы, Ленинграда, Киева относится образование окружных избирательных комиссий по выборам в Совет Союза в округах, находящихся на их территории. Состав окружных избирательных комиссий по выборам в Совет Национальностей от автономных областей и автономных округов утверждается исполкомами Советов этих областей и округов.

Исполкомы городских, районных и в городах, поселковых и сельских **Советов** составляют списки избирателей по каждому избирательному участку¹, принимают решения по жалобам и неправильностям в списках избирателей, если участковая избирательная комиссия отклонила соответствующее заявление гражданина либо приняла решение передать его жалобу сразу на рассмотрение исполнительного комитета.

Общие собрания в трудовых коллективах, на которых выдвигаются кандидаты в депутаты, созываются совместно профсоюзными комитетами и администрацией, а общие собрания, сходы граждан по месту жительства для выдвижения кандидатов в депутаты в поселковые и сельские Советы — исполкомами этих Советов. Исполнительные комитеты назначают выборы депутатов соответствующих местных Советов взамен выбывших.

Принятию большинства из указанных решений предшествует кропотливая работа оргинструкторского аппарата, общественных организаций, нижестоящих советских органов. Особенно сложными, ответственными задачами являются образование избирательных округов, участков и формирование различных избирательных комиссий. При подготовке перечня избирательных округов по выборам в Верховный или местный Совет в основу кладется конституционное требование равного избирательного права. Нормы, определяющие постоянные пределы численности округов в зависимости от вида Совета, установлены в законодательстве. В описание границ каждого избирательного округа включается полный перечень относящихся к нему населенных пунктов или улиц, домостроений. Каждому округу присваивается порядковый номер, а зачастую и наименование. При определении границ округов учитывается административно-территориальное деление и иные особенности, рассматриваются предложения, вносимые нижестоящими Советами.

Подготовка к созданию избирательных участков включает уточнение численности посто-

¹ Кроме дополнительных списков, которые составляются участковыми избирательными комиссиями. В них включаются избиратели, получившие от участковых комиссий удостоверения на право голосования при перемене избирателем места своего пребывания.

янно проживающего населения, четкое определение границ каждого участка с тем, чтобы территория соответствующих избирательных округов, меньших, чем участок, полностью входила в один участок. При этом учитываются особенности расположения населенных пунктов, состояние путей сообщения, наличие помещений для работы агитпунктов, избирательных комиссий. По каждому участку обычно подготавливается план-чертеж, охватывающий населенные пункты, улицы, кварталы, дома в границах данного участка. Система участков должна быть удобной для избирателей, обеспечивать нормальные условия для деятельности избирательных комиссий и агитколлективов. В решениях исполкомов районных и городских Советов об образовании избирательных участков указываются порядковые номера каждого из них и содержится описание границ участков.

Одной из важных сторон привлечения масс к организации выборов является формирование избирательных комиссий. Они формируются из представителей общественных организаций, трудовых коллективов, собраний военнослужащих по воинским частям, а при образовании окружных комиссий — также сельских, уличных, квартальных, домовых комитетов, женсоветов, советов ветеранов войны и труда. Комиссии осуществляют ряд основных организационных и контрольных функций, связанных с выборами (регистрация кандидатов в депутаты, проведение голосования, подведение его итогов, обеспечение законности при выборах). Избирательные комиссии наделяются некоторыми полномочиями государственных органов, необходимыми им для выполнения своих задач. Их решения обязательны для всех государственных органов, предприятий, учреждений, организаций. Указанное обстоятельство и обуславливает утверждение состава комиссий соответствующими государственными органами, которые призваны при осуществлении этого полномочия проверять соблюдение порядка формирования комиссий, установленного законами о выборах.

Президиумы Верховных Советов и исполкомы принимают меры для своевременного и правильного образования избирательных комиссий. Они организуют необходимую информационно-разъяснительную работу на местах, получают протоколы собраний по выдвижению представителей общественных организаций в из-

бирательные комиссии, принимают акты об утверждении состава этих комиссий.

Все названные организационные действия Президиумы Верховных Советов и исполкомы обязаны проводить в сроки, установленные законами о выборах, с соблюдением предусмотренной ими очередности. Важной задачей этих органов является и обеспечение широчайшей гласности принимаемых решений, содействие информированию населения о работе избирательных комиссий.

О р г а н и з а ц и о н н о - м а с с о в ы е м е р о п р и я т и я по подготовке выборов охватывают составление списков избирателей, инструктирование и повседневную поддержку деятельности избирательных комиссий, агитколлективов, принятие мер к тому, чтобы каждая избирательная кампания способствовала развитию общественной самодеятельности и трудовой инициативы масс.

После утверждения избирательных комиссий Президиумы Верховных Советов и исполкомы с помощью оргинструкторского аппарата проводят инструктивные совещания с председателями этих комиссий, в том числе и кустовые совещания на территории нижестоящих Советов. Сотрудники аппарата Советов выезжают на места для оказания практической помощи в налаживании деятельности комиссий, дачи консультаций.

Исполкомы информируют агитколлективы о работе Советов в целом и депутатов, помогая вести агитацию и пропаганду среди населения, получают от них сведения о критических замечаниях и предложениях граждан. Они обобщают их и принимают практические меры по устранению выявленных недостатков.

Играя активную роль в организационно-массовой работе в период избирательных кампаний, Советы добиваются развития политической активности граждан, роста их интереса к делам каждого Совета, а после выборов стремятся обеспечить дальнейшее участие избирательного актива (членов комиссий, агитаторов) в работе Совета, его постоянных комиссий, депутатских групп, клубов избирателей.

Для четкого и своевременного проведения всех подготовительных мероприятий Президиумы Верховных Советов и исполкомы принимают специальные планы организационной и массово-политической работы на период выборов, привле-

309
кая к их составлению свой инструкторский аппарат. В исполкомах составляются схемы связи с избирательными участками, планы сбора и доставки на участки избирательной документации. В обязанности исполнительного аппарата входит выделение и оборудование помещений для работы избирательных комиссий и агитпунктов; обеспечение транспортом, бумагой и другими необходимыми материальными средствами; налаживание постоянной связи с избирательными участками и контроль за проведением органами связи необходимых для этого работ; обеспечение сбора и доставки избирательной документации на участки.

В целях оказания помощи избирательным комиссиям и контроля за соблюдением законов о выборах Президиумы Верховных Советов и исполкомы заслушивают на своих заседаниях сообщения соответствующих избирательных комиссий о ходе подготовки к выборам, решают вопросы об удовлетворении их просьб и заявок. Президиумы Верховных Советов и исполкомы вышестоящих Советов обсуждают доклады нижестоящих исполкомов о подготовке к выборам, сообщения представителей органов связи и других ведомств, отвечающих за те или иные стороны материально-технического обеспечения выборов, принимают решения об устранении допущенных недостатков и нарушений. Представители исполкомов и общественных организаций проводят смотры готовности избирательных участков к проведению голосования.

Указанные направления деятельности Советов по подготовке и проведению выборов в значительной мере характерны и для выборов депутатов вместо выбывших, а также для избрания состава народных судов. Однако подготовка этих выборов имеет и ряд специфических особенностей. Так, при выборах депутатов вместо выбывших (поскольку они носят локальный характер) территориальные избирательные комиссии не образуются, а их контрольные функции осуществляются соответствующими исполкомами, Президиумами Верховных Советов; по этой же причине нет необходимости в выдаче удостоверений на право голосования. Если при выборах депутата местного Совета вместо выбывшего территория соответствующего избирательного округа меньше избирательного участка или равна ей, участок и участковая избирательная комиссия не образуются. В этом случае список избирателей соста-

вляется по округу, а функции участковой комиссии выполняет окружная избирательная комиссия.

Выборы в местные Советы народных депутатов, состоявшиеся в июне 1987 г., ознаменовались заметными сдвигами в активности избирателей, усилением их заинтересованного участия в выдвижении и обсуждении кандидатов в депутаты. Так, на большинстве собраний в трудовых коллективах и сельских сходах, созывавшихся для выдвижения кандидатов в депутаты, выдвигалось и обсуждалось по несколько кандидатов в депутаты, проводилось сопоставление их личных качеств¹. На предвыборных собраниях усилилась критика недостатков в работе Советов и депутатов, увеличилось число поступивших наказов и предложений по улучшению деятельности Советов и их органов. В этих условиях исполнительные комитеты местных Советов и их аппараты стремились найти новые, более эффективные формы предвыборной работы, способствовавшие росту активности избирателей и улучшению состава депутатского корпуса. Так, обращалось внимание на создание на предвыборных собраниях обстановки делового, свободного обсуждения выдвигавшихся кандидатур, давалась критическая, гласная оценка случаев нарушения демократических принципов проведения предвыборных собраний. В предвыборных собраниях по выдвижению кандидатов в депутаты в трудовых коллективах нередко участвовали представители населения, территориальных органов общественности. Практиковались встречи кандидатов в депутаты со своими избирателями до их регистрации избирательными комиссиями с целью ознакомления с нуждами населения округа. Проводились совещания кандидатов в депутаты совместно с руководителями местных советских органов для информирования кандидатов о состоянии и проблемах развития соответствующих территорий (населенных пунктов, микрорайонов и т. п.). Принимались меры к лучшему техническому обеспечению тайны голосования, соответствующему расположе-

¹ Во все местные Советы избрано 2 321 766 депутатов, а на предвыборных собраниях, при выдвижении кандидатов в депутаты были обсуждены 3 980 372 кандидатуры. (См. сообщение об итогах выборов в местные Советы народных депутатов. — Известия, 1987, 27 июня.)

нию и конструкции кабины для голосования. Более строго контролировалось соблюдение требования законодательства о личном голосовании каждого избирателя.

Обращалось внимание и на то, чтобы по возможности кандидаты в депутаты проживали или работали на территории своих избирательных округов или близости от них.

Вместе с тем, опыт прошедшей избирательной кампании — первой в условиях перестройки — показал, что работа по преодолению формализма и других недостатков, накопившихся в избирательной практике, далеко не завершена. Как, например, отметил Президиум Верховного Совета РСФСР в постановлении о ходе подготовки к выборам в местные Советы народных депутатов и народных судей в Удмуртской АССР, Краснодарском крае и Магаданской области, некоторые собрания по выдвижению кандидатов в депутаты в трудовых коллективах проводились наспех, незадолго до начала работы или между сменами, без обсуждения альтернативных кандидатур и без участия представителей органов общественности. Слабо использовались возможности выдвижения кандидатов в поселковых и сельских Советах на общих собраниях, сходах граждан. Недостаточно широко осуществлялось право выдвижения представителей в состав окружных избирательных комиссий от первичных общественных организаций и общественной самодеятельности населения. Имелись случаи противодействия выдвижению кандидатур, не получивших предварительного одобрения со стороны администрации предприятий, и т. п.¹

Избирательный эксперимент. Как отмечалось на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, большинство предложений по вопросам демократизации избирательной практики сводилось к тому, чтобы на собраниях избирателей в трудовых коллективах и по месту жительства, а также на предвыборных совещаниях обсуждалось, как правило, несколько кандидатур, выборы проводились по более крупным избирательным округам, от каждого из которых избиралось бы по не-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1987, № 23, ст. 801.

сколько депутатов¹. В июне 1987 г., по специальным постановлениям Президиумов Верховных Советов союзных республик, были проведены в порядке эксперимента выборы в местные Советы по многомандатным избирательным округам². В соответствии с этими постановлениями в каждом крае, области, союзной республике без областного деления было выделено по одному району, в пределах которого выборы в районный Совет, городские Советы городов районного подчинения, поселковые и сельские Советы должны были проводиться по многомандатным избирательным округам. Всего по стране это составило 162 района.

Многомандатные избирательные округа, согласно постановлениям, образовывались исполнительными комитетами соответствующих Советов путем объединения существовавших ранее смежных избирательных округов по выборам в соответствующий Совет в пределах установленного законодательством для данного вида Совета общего числа округов. Численность депутатов, подлежащих избранию в Совет по каждому многомандатному округу, определялась исполкомом с учетом численности населения данного округа. На практике по многомандатным округам проводилось избрание, как правило, от 3 до 5 депутатов. Особенно важно то, что в многомандатных округах регистрировалось и включалось в бюллетени для тайного голосования большее число кандидатов, чем должно быть избрано от округа. Одновременно с выдвижением кандидатов на собрания избирались представители на окружные предвыборные совещания. Окружные предвыборные совещания обсуждали выдвинутые кандидатуры, принимали решения об их поддержке для регистрации в окружных избирательных комиссиях. При необходимости совещания могли, по согласованию с организациями, выдвинувшими кандидатов в депутаты, вносить изменения в список кандидатов.

Избранными по каждому избирательному округу

¹ См. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС 27—28 января 1987 г., с. 29—30.

² См., например, постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О проведении в порядке эксперимента выборов в местные Советы народных депутатов РСФСР по многомандатным избирательным округам» (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1987, № 10, ст. 310).

считались кандидаты в депутаты, избранные на выборах больше половины голосов избирателей, включенных в избирательные списки. Если больше половины голосов получал большее число кандидатов, чем должно быть депутатов по округу, то кандидаты из числа избранных, набравшие меньше голосов, по сравнению с другими кандидатами, становились резервными депутатами. Резервный депутат пользуется в Совете правом совещательного голоса и некоторыми депутатскими гарантиями (депутатская неприкосновенность и гарантии трудовых прав). При досрочном прекращении полномочий кого-либо из депутатов, избранного по многомандатному округу, освободившийся мандат передается резервному депутату.

В ходе выборов в местные Советы в июне 1987 года по многомандатным избирательным округам были избраны: в районные Советы — 13 939 депутатов и 3991 резервный депутат; в городские Советы (городов районного подчинения) — 6936 депутатов и 1848 резервных депутатов; в поселковые Советы — 9524 депутата и 2538 резервных депутатов; в сельские Советы — 63 785 депутатов и 16 750 резервных депутатов. При этом получили меньше половины голосов всех избирателей в соответствующих избирательных округах: в районные Советы — 51, городские Советы — 13, поселковые Советы — 60, сельские Советы — 475 кандидатов в депутаты и, следовательно, не были избраны даже резервными депутатами. В результате число незаемещенных депутатских мандатов составило по указанным Советам соответственно 8, 5, 11 и 109 мандатов. В 93 многомандатных избирательных округах проводилось повторное голосование по кандидатам, получившим равное число голосов¹. Таким образом в экспериментальном порядке была апробирована практика проведения выборов в местные Советы при состязательности кандидатов в депутаты и обеспечении избирателям возможности выразить свое отношение к различным кандидатурам. На январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС указывалось, что при внесении коррективов в избирательную систему проект соответствующего зако-

¹ См.: Сообщение об итогах выборов в местные Советы народных депутатов.

всенародного обсуждения.

Роль Советов в осуществлении избирателями права отзыва народных депутатов. В Советском государстве ответственность депутатов перед избирателями, право избирателей отозвать своего депутата являются непреложным принципом народного представительства. В. И. Ленин видел «истинный народный смысл Советов» в том, что трудящиеся, посылая своих представителей в Совет, могут отозвать их¹. В одном из первых документов Советской власти — подготовленном лично В. И. Лениным проекте декрета о праве отзыва — было записано: «Какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных»².

Право отзыва служит одним из важнейших конституционных институтов социалистической демократии. Депутат, не оправдавший доверия избирателей или совершивший действия, не достойные высокого звания депутата, может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке.

Законом Верховного Совета СССР от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР», законами союзных и автономных республик о порядке отзыва депутатов соответствующих Верховных и местных Советов (1959—1961 гг.)³ четко определены организационные формы осуществления отзыва, обязанности Президиумов Верховных Советов и исполнительных комитетов местных Советов по подготовке и проведению голосования об отзыве.

Ставить вопрос об отзыве депутата могут общественные организации в лице их общесоюзных республиканских и местных органов, трудовые коллективы, собрания военнослужащих по воинским частям. Инициатива отзыва депутатов поселковых, сельских Советов принадлежит также общим собраниям по произ-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 110.

² Там же, с. 106.

³ Новая, соответствующая действующим конституциям редакция этих законов утверждена Верховными Советами в 1979 году.

водственным подразделениям совхозов, колхозов, по селам и другим сельским населенным пунктам. Законы о порядке отзыва депутатов местных Советов в ряде союзных республик устанавливают, что такие собрания имеют право возбуждать вопрос об отзыве при условии участия в них не менее 1/3 общего числа избирателей данного избирательного округа¹.

Решение об отзыве принимается лишь после того, как избиратели выслушали объяснения депутата. Иной порядок противоречил бы демократизму взаимоотношений депутата и избирателей. Поэтому общественные организации или собрания трудящихся обязаны сообщить депутату мотивы постановки вопроса об отзыве, а депутату гарантируется право представить объяснения по поводу обстоятельств, послуживших основанием для постановки избирателями этого вопроса.

Решения о возбуждении вопроса об отзыве направляются в соответствующий Президиум или исполком местного Совета, который передает представленные материалы в мандатную комиссию Совета для получения ее заключения. Голосование об отзыве депутата Верховного Совета назначается соответствующим Президиумом Верховного Совета, а местного Совета — соответствующим Советом, если постановка вопроса об отзыве осуществлена в полном соответствии с установленным законом порядком.

Для наблюдения за исполнением законодательства о порядке отзыва и определения результатов голосования образуется окружная комиссия. Состав ее утверждается соответствующим исполкомом (Президиумом Верховного Совета). Территориальные и участковые комиссии в связи с локальным характером голосования не создаются.

Голосование об отзыве проводится открыто на собраниях избирателей данного округа, проводимых по месту работы и по месту жительства граждан. Протоколы собраний обобщаются окружной комиссией, которая и устанавливает результаты голосования. Депутат лишается своих полномочий, если за отзыв подано большинство голосов избирателей данного округа.

¹ Например, законы о порядке отзыва депутата местного Совета Армянской ССР, Грузинской ССР, Таджикской ССР, Белорусской ССР, Узбекской ССР.

Было бы неправильным считать, что во всех случаях, когда депутат плохо работает, избирателям необходимо ставить вопрос об его отзыве. Нередко ошибки и промахи депутата объясняются его неопытностью, неумением найти нужные формы работы. Поэтому Совет, общественные организации должны тщательно разбираться в причинах упущений депутата. Беседа с депутатом, приглашение на общее собрание трудящихся, критика его работы при отчете или обсуждении сообщения депутата на сессии, выступление избирателей в печати — эти и другие формы выражения мнения общественности могут привести к улучшению деятельности депутата.

Наконец, необходимо также иметь в виду, что препятствием к исполнению депутатом своих обязанностей иногда служит перемена им местожительства, тяжелая болезнь и т. п. Закон о статусе депутатов в СССР предусматривает, что полномочия депутата могут быть прекращены досрочно по решению Совета, принимаемому в связи с личным заявлением депутата о сложении им депутатских полномочий ввиду обстоятельств, препятствующих их выполнению (ст. 10). В этих случаях депутат обращается в Совет с просьбой сложить с него депутатские полномочия. Совет на очередной сессии рассматривает заявление и, признав депутата выбывшим из состава Совета, поручает назначить выборы нового депутата¹.

§ 2. Организация работы с наказами избирателей

В системе институтов непосредственной демократии важное место занимают наказы избирателей. Право избирателей давать наказы депутатам закреплено в Конституции СССР (ст. 102). Закон о статусе депутатов относит наказы к коренным началам взаимоотношений избирателей с депутатами и Советами (ст. 7). Организации работы с наказами посвящен Указ Президиума

¹ Однако если заявление депутата о сложении полномочий связано с совершением им противоправных поступков или грубым нарушением нравственных требований, целесообразно, чтобы в этом случае были приняты меры к возбуждению вопроса о его отзыве.

Верховного Совета СССР от 1 сентября 1980 г.¹ В союзных республиках в соответствии с этим Указом Президиума Верховных Советов утверждены Положения об организации работы с наказами избирателей².

Наказы избирателей составляют организационно-методическую часть всей программы деятельности Советов и их исполнительных органов. В условиях социалистического строя, подлинного народовластия требования народа к его выборным представителям имеют императивный характер. В наиболее общем виде они концентрируются в избирательной платформе блока коммунистов и беспартийных, которую в соответствии с Законом о статусе депутатов народные избранники призваны претворять в жизнь. Содержание этой программы излагается и в обращениях ЦК КПСС к избирателям, принимаемых при каждом выборах. Наряду с общеполитическими требованиями ко всем депутатам и Советам избиратели обращаются к своим выборным представителям также с конкретными наказами, выражающими их потребности и интересы.

Наказы избирателей — одна из форм непосредственного участия граждан в управлении, укреплении связей Советов и депутатов с народом. Повышение роли наказов в деятельности Советов представляет одно из существенных направлений развития самоуправления в отношениях органов государственной власти с народом. Программа КПСС ставит задачу дальнейшего совершенствования системы обобщения и реализации наказов.

Понятие наказа, основанное на ленинском учении о Советах, опыте советского строительства, содержится в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1980 г. (ст. 1): Наказами избирателей являются одобренные предвыборными собраниями имеющие общественное значение поручения избирателей своим депутатам. Они направлены на улучшение руководства Советов государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, обеспечение комплексного экономического и социального развития на их

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 36, ст. 736.

² См., например: Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 19, ст. 587.

территории, удовлетворение материальных и духовных потребностей и интересов советских людей. Наказы избирателей — важное средство определения самим населением приоритетных задач в текущей работе Советов, а иногда и приоритетных направлений их деятельности на более отдаленную перспективу.

Практика показывает, что в большинстве случаев указы даются на предвыборных собраниях, созываемых для встреч с кандидатами в депутаты¹. Каждое предложение, которое вносится как наказ, должно быть одобрено избирателями путем голосования простым большинством присутствующих на собрании. Такой порядок дает избирателям возможность выявить и всесторонне обсудить их общие нужды и запросы.

Внесение наказов на предвыборных собраниях должно проводиться таким образом, чтобы обеспечить полную возможность гражданам дать свои указы депутату. Вместе с тем необходимо, чтобы каждое предложение, выдвигаемое в качестве наказа, подвергалось деловому обсуждению с точки зрения целесообразности, реальности, общественной значимости и возможности участия самих избирателей в его проведении в жизнь. Председательствующий на собрании избирателей при его открытии должен разъяснить присутствующим их право вносить указы. Целесообразно, чтобы вопрос о принятии наказов специально отмечался как пункт повестки дня в объявлениях о встрече кандидата в депутаты со своими избирателями.

Целесообразна предварительная подготовка общественностью предложений по указам. Эти предложения могут заранее формулироваться и обсуждаться трудовыми коллективами, выдвигающими кандидатов в депутаты, органами общественной самодеятельности населения на территории округа, различными массовыми общественными организациями. Такой порядок не исключает, конечно, права каждого избирателя вносить на собрании изби-

¹ См.: Старовойтов Н. Г. Избиратели дали наказ. М., 1984, с. 17. В отличие от соответствующих Положений в других республиках, Положение об организации работы с наказами в Белорусской ССР прямо предусматривает, что «указы даются избирателями на предвыборных собраниях для встреч с кандидатами в депутаты» (ст. 3).

рателей свои инициативные предложения по наказам. Вместе с тем он способствует уменьшению числа наказов, не принимаемых Советами к исполнению по причине нереальности, отсутствия общественной значимости.

Бывают случаи, когда руководство предприятий и организаций стремится провести через предвыборные собрания в качестве наказов такие предложения, которые представляют попытку переложить на Совет мероприятия, имеющие чисто ведомственное значение. С другой стороны, иногда исполнительные органы незаконно оформляют как наказания необходимые им мероприятия, которые не удавалось запланировать в обычном порядке (например, строительство различных административных зданий). Такая практика несовместима с действительной природой наказов, подрывает их авторитет.

Наказ порождает для депутата и Совета определенные обязанности. Конституция СССР (ст. ст. 102 и 103) устанавливает обязанность депутата добиваться претворения наказов в жизнь. Соответствующий Совет рассматривает наказания, одобренные собраниями избирателей, утверждает план мероприятий по выполнению наказов, учитывает их при разработке планов экономического и социального развития и при составлении бюджета, организует выполнение наказов, информирует граждан об их реализации.

Принятые наказания заносятся в протокол собрания избирателей и передаются в исполком городского, районного в городе, поселкового или сельского Совета, т. е. по месту проведения собраний.

Вся организация работы Советов с наказаниями строится на началах плановости. Учет, обобщение и предварительное изучение наказов, реализация которых относится к ведению местных Советов, осуществляются их исполкомами. На практике обобщение наказов нередко поручается создаваемой для этого комиссии или группе работников во главе с одним из заместителей председателя исполкома. В небольших Советах эту работу обычно осуществляют секретари исполкома. Получив протоколы собраний избирателей, содержащие наказания, они организуют изучение возможностей реализации наказов с точки зрения материально-финансовых затрат и сроков плановыми комис-

сиями, отделами, управлениями и хозяйствами исполкома, получают от них соответствующие заключения и предложения.

Исполкомы разрабатывают и вносят на рассмотрение Советов предложения о принятии наказов к исполнению и план мероприятий по их исполнению. В подготовке предложений и плана участвуют постоянные комиссии Совета, представители соответствующих органов, предприятий, учреждений, организаций.

В период выборов наказы поступают депутатам различных Советов. Нередко они затрагивают вопросы компетенции не только данного Совета, но и вышестоящих органов. Практика советского строительства выработала правила распределения ответственности и фактического труда по выполнению наказов между Советами различных ступеней, получившие правовое закрепление.

Каждый Совет несет ответственность за реализацию наказов в пределах своей компетенции. Если депутат вышестоящего Совета (например, областного, районного) получает наказ, выполнение которого зависит от нижестоящего Совета, то этот наказ направляется последнему для исполнения. Наказы, выполнение которых относится к компетенции вышестоящих Советов, направляются этим Советам.

Наказы депутатам Верховных Советов по вопросам, относящимся к компетенции местных Советов, направляются соответствующим местным Советам. Остальные указы этим депутатам передаются в Президиум Верховного Совета, который принимает необходимые меры для их осуществления. В практике Верховных Советов сложился порядок, в соответствии с которым Президиумы Верховных Советов поручают Советам Министров осуществить мероприятия по выполнению наказов¹. Соответствующие министерства и ведомства

¹ См., например: постановление Президиума Верховного Совета СССР «О ходе выполнения наказов избирателей, данных депутатам Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва, относящихся к ведению общесоюзных органов, и результатах рассмотрения предложений и замечаний постоянных комиссий палат и депутатов, внесенных на четвертой сессии Верховного Совета СССР» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1986, № 22, ст. 360). Постановление принято по докладу Совета Министров СССР и содокладу Планово-бюджетных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей. В... в...

Заключений

представляют по переданным им наказам заключения и предложения, учитываемые Советом Министров. Контроль за их исполнением осуществляется Президиумом Верховного Совета, Советом Министров, постоянными комиссиями и самими депутатами.

Решение о принятии наказов к исполнению и план мероприятий по их выполнению (обычно оба вопроса включаются в один акт) принимаются тем Советом, к ведению которого относится реализация соответствующих наказов. В плане мероприятий по наказам они распределяются по соответствующим отраслям. При этом выделяются наказы, подлежащие реализации в течение срока полномочий Совета (с разбивкой по годам), и те, которые должны быть реализованы в перспективе.

В плане мероприятий по реализации наказов указываются депутаты, которым дан тот или иной наказ, содержание мероприятий по каждому наказу, сроки исполнения, исполнители, а также руководители исполкома и постоянные комиссии, контролирующие исполнение. В отдельных случаях наказ избирателей того или иного округа может противоречить интересам более широкого круга избирателей, не учитывать объективные обстоятельства, существующие на территории Совета, возможности данного Совета. Такие наказы не включаются по мотивированному решению в план мероприятий по исполнению наказов, а избирателям предлагается разъяснение о причинах такого решения Совета.

Наказы избирателей должны учитываться на всех уровнях управления при разработке проектов планов экономического и социального развития. Практикуется выделение в планах мероприятий по наказам разделов о наказах, подлежащих учету при разработке перспективных планов экономического и социального разви-

тельности, поручается Совету Министров СССР предусматривать в плановых заданиях на двенадцатую пятилетку осуществление принятых наказов избирателей, отражать результаты их практической реализации в докладах о ходе выполнения государственных планов экономического и социального развития. Планово-бюджетным комиссиям и другим постоянным комиссиям предложено усилить контроль за выполнением наказов избирателей и в своих заключениях и содокладах по планам экономического и социального развития полнее отражать ход их выполнения.

тия. Это наказы, требующие выделения в плановом порядке материальных, финансовых и трудовых ресурсов. Планово-бюджетные и иные постоянные комиссии отражают вопросы реализации наказов в заключении и содокладе по плану экономического и социального развития.

К выполнению наказов избирателей по вопросам благоустройства, строительства жилья, коммунально-бытовых и социально-культурных объектов, обслуживания населения, охраны природы Советы привлекают и неподчиненные предприятия и учреждения, расположенные на их территории, используя для этого, в частности, право объединять на добровольных началах соответствующие средства предприятий и учреждений, координировать их деятельность. Формы их участия в выполнении наказов избирателей предварительно согласовываются исполкомом с руководителями этих предприятий и учреждений. Меры по выполнению наказов предусматриваются в планах министерств, государственных комитетов и ведомств, предприятий, учреждений, организаций.

Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» предусматривает, что предприятия и организации союзного и республиканского подчинения в своих годовых и пятилетних планах должны учитывать мероприятия по реализации наказов избирателей (п. 7).

Совет может вносить свои предложения в вышестоящие органы по вопросам выполнения наказов.

Совет и его исполком руководят работой подчиненных им органов, предприятий и учреждений по реализации наказов, принимают необходимые меры для использования в этих целях местных ресурсов, для вовлечения населения в исполнение наказов, координируют связанную с наказами деятельность предприятий и организаций вышестоящего подчинения.

Контроль за исполнением наказов осуществляют вышестоящие органы государственной власти и управления, местные Советы и их исполкомы, постоянные комиссии и депутаты Советов. Ход исполнения наказов ежегодно обсуждается Советами при рассмотрении от-

четов о выполнении планов экономического и социального развития и бюджета, а также отчетов исполнительных органов на сессиях. Практикуются и периодические специальные информации на сессиях о ходе выполнения мероприятий по наказаниям.

Исполкомы местных Советов обеспечивают строгий учет исполнения наказов. Отчеты о выполнении наказов обязаны представлять Совету государственные органы, предприятия, учреждения, обеспечивающие их реализацию. Нередко в целях контроля используются депутатские посты, проводятся проверки на местах.

После сессии Совета, утвердившей план реализации наказов, депутату целесообразно встретиться со своими избирателями и рассказать о том, как и в какие сроки будет организовано исполнение наказов, наметить вместе с ними и общественностью конкретный план совместных действий. Практика показывает, что многие наказания, особенно касающиеся благоустройства территории, озеленения, строительства некоторых культурно-просветительных и бытовых учреждений, осуществляются главным образом силами общественности, а депутаты выступают непосредственными организаторами в этом деле.

Депутатский контроль за ходом реализации наказов содействует их своевременному выполнению. Зная, кому и в какие сроки поручено исполнение того или иного наказа, депутаты на месте проверяют качество исполнения, соблюдение установленных сроков, выясняют имеющиеся неполадки и способствуют их устранению. В случае необходимости депутат вправе поставить вопрос о невыполнении наказа перед постоянной комиссией, исполкомом и на сессии Совета.

Гласность представляет одно из важнейших требований работы с наказаниями. Информирование населения о ходе выполнения наказов составляет обязанность Советов и их органов. Информация о наказаниях включается депутатами в их отчеты перед избирателями и в трудовых коллективах. Работа по наказаниям освещается в печати, по радио и телевидению. Нередко исполкомы вывешивают в своих помещениях, в центрах населенных пунктов, в зданиях, где депутаты ведут прием избирателей, планы реализации наказов с отметками о ходе их выполнения.

В работе местных Советов по наказаниям существенную роль играет руководство высших органов государ-

ственной власти и вышестоящих Советов. Опыт работы с наказами обобщается в постановлениях Президиумов Верховных Советов, решениях вышестоящих Советов и их исполкомов. Работа с наказами составляет постоянный предмет внимания оргинструкторского аппарата Президиумов Верховных Советов и исполкомов местных Советов.

§ 3. Отчеты народных депутатов и подчиненных местным Советам органов управления перед населением

К формам непосредственной демократии, органически связанным с функционированием советской представительной системы, относятся отчеты депутатов, а также исполнительных комитетов, отделов и управлений местных Советов перед населением. В постановлении ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советами народных депутатов» подчеркнуто требование обеспечить неукоснительное выполнение предписаний законодательства о регулярном проведении таких отчетов на собраниях трудовых коллективов, по месту жительства граждан, постоянно заботиться о том, чтобы отчеты проходили в обстановке высокой взыскательности, при активном участии населения, усилить контроль за работой исполкомов по реализации предложений и критических замечаний, высказанных в ходе отчетов.

Отчеты депутатов — средство непосредственного контроля избирателей за деятельностью депутатов и Советов, форма реализации принципа гласности их работы. Конституционная обязанность выступать с отчетами перед избирателями и перед общественными организациями, трудовыми коллективами, выдвинувшими кандидатуру депутата (ст. 107 Конституции СССР), наряду с наказами и правом отзыва выражает императивный характер депутатского мандата в советском обществе.

Из принципа подотчетности и ответственности депутатов перед избирателями следует: обязанность выступать с отчетом несут все без исключения депутаты Советов; депутат должен в течение срока своих полномочий периодически лично отчитываться перед изби-

рателями; отчеты депутатов организуются таким образом, чтобы избиратели могли обсудить и оценить работу депутата и Совета в целом, высказать критические замечания и внести предложения относительно их дальнейшей деятельности.

Конституционная обязанность народных депутатов отчитываться перед избирателями конкретизирована в Законе СССР о статусе депутатов. Закон предусматривает, что депутаты всех Верховных Советов выступают с отчетами не реже одного раза в год, а депутаты местных Советов — не реже двух раз в год. Вместе с тем отчет депутата может быть проведен в любое время по требованию коллективов трудящихся и общественных организаций, выставивших его кандидатом в депутаты, а также по требованию собраний избирателей по месту их жительства.

Различие в периодичности отчетов депутатов Верховных и местных Советов объясняется главным образом тем, что в условиях крупных избирательных округов по выборам в Верховные Советы каждый очередной отчет депутата Верховного Совета должен практически превратиться в ряд его выступлений в различных населенных пунктах округа, на собраниях избирателей. Между тем отчет депутата местного Совета чаще всего состоит из одного отчетного выступления.

Депутат отчитывается на собраниях избирателей округа, от которого он избран. Место и время проведения отчета выбираются таким образом, чтобы создать условия для максимального участия избирателей в этих собраниях.

Закон о статусе депутатов предусматривает меры по оказанию содействия депутатам в проведении отчетов и встреч с избирателями. Исполнительный комитет соответствующего Совета, администрация и общественные организации предприятий, учреждений выделяют помещения для проведения собраний избирателей. Президиумы Верховных Советов, исполнительные комитеты Советов, депутаты которых отчитываются, а также исполнительные комитеты Советов, расположенные на территории избирательного округа, предоставляют депутату по его просьбе необходимые для отчетов справочные и информационные материалы.

В выборе места и времени отчета, в оповещении избирателей депутату помогают исполкомы, депутатские

группы, уличные, квартальные, домовые, сельские комитеты. Исполкомы представляют по согласованию с депутатами графики отчетов, оповещают граждан о месте и времени отчетных собраний путем вывешивания объявлений, рассылки приглашений, с помощью печати, радио и др.

Если предстоит отчет депутата Верховного, областного, краевого Совета, то значительная организационная работа проводится исполкомом того Совета, на территории которого находится избирательный округ данного депутата. Большую помощь в организации отчетов депутатов оказывают местные партийные организации.

Собрание избирателей для отчета депутата открывается обычно предстателем исполкома или общественной организации. После избрания президиума собрания (могут быть избраны только председатель и секретарь) слово предоставляется депутату.

Депутат обязан отчитываться перед избирателями о своей работе и работе Совета. Поэтому выступление депутата обычно состоит из двух соответствующих разделов. Говоря о работе Совета, депутаты особое внимание обращают на выполнение планов, наказов, результаты рассмотрения обращений граждан. Депутат вместе с тем должен выделить вопросы, которые особенно касаются населения данного избирательного округа. Это может выражаться в более подробном ознакомлении избирателей с перспективами развития отдельных районов или населенных пунктов на ближайшие годы, с основными мероприятиями улучшения жилищно-бытовых условий в данном городе, селе, поселке и т. п. Депутат знакомит избирателей с главными задачами, стоящими перед Советом, разъясняет, какое участие могут принять граждане в их решении.

В разделе отчетного доклада, посвященном своей деятельности, депутат рассказывает о своем участии в подготовке вопросов, рассмотренных на сессиях, в работе постоянной комиссии, в организации и контроле исполнения актов Советов. Депутат сообщает избирателям, какие вопросы он лично ставил перед Советом и его органами и каковы результаты, как он выполняет указы и рассматривает предложения, жалобы и заявления трудящихся, как работает на производстве.

Отчет депутата должен быть самокритичным. Депутат обязан объяснить избирателям, как и почему воз-

никли те или иные недостатки. Хорошо подготовленное, самокритичное выступление депутата вызывает вопросы и выступления собравшихся. В ходе обсуждения отчета избиратели вносят предложения по улучшению деятельности государственных органов, а также работы самого депутата. В заключительном слове и в ходе собрания депутат отвечает на вопросы избирателей, высказывает свое мнение по внесенным предложениям.

При обсуждении отчета и ответах на некоторые вопросы большую помощь депутатам оказывают представители исполкома. Практика показывает, что иногда целесообразно направлять на отчетное собрание руководителя или представителя хозяйственной организации, предприятия бытового обслуживания и т. п. Это особенно важно в тех случаях, когда такие предприятия и организации отвечают за выполнение некоторых наказов избирателей данного округа.

Обсудив отчет, избиратели простым большинством голосов принимают решение, в котором дают оценку работе депутата. Решение заносится в протокол собрания, который подписывается председателем и секретарем собрания и передается в исполком Совета.

Отчет должен носить характер личной встречи депутата с избирателями. Выступление по радио или в печати нельзя рассматривать как отчет, ибо в этих случаях избиратели лишены возможности обсудить работу депутата и дать ей общую оценку, высказать ему критические замечания, внести предложения и т. п. Однако было бы неверным недооценивать значение выступлений депутатов в печати, по радио, на телевидении. В дополнение к отчетам они обеспечивают гласность работы Совета и депутатов, помогают избирателям следить за всей многогранной деятельностью своих представителей в органах государственной власти. В то же время эти выступления нередко помогают депутатам решать сложные вопросы в своей деятельности, привлекать внимание общественного мнения к важным проблемам, преодолевать разного рода бюрократические препоны.

Как правило, отчеты депутатов организуются отдельно по каждому избирательному округу. Грубым нарушением советского демократизма является такой групповой отчет, когда от лица нескольких депутатов

выступает один из них. Лишь в определенных случаях можно считать оправданным совмещение отчетов. Так, в условиях сельских и поселковых Советов возможен отчет нескольких депутатов, избранных населением одного населенного пункта, на сходе граждан. Но в этом случае необходимо присутствие на сходе достаточного количества избирателей всех округов. Практикуется и совмещение отчетов нескольких депутатов, входящих в состав одной депутатской группы, что объясняется общностью наказов и других задач, над выполнением которых работают эти депутаты. Проведение совместных отчетов депутатов допустимо и в многомандатных избирательных округах.

Конституция СССР предусмотрела обязанность депутата отчитываться не только перед избирателями своего округа, но и перед общественными организациями, трудовыми коллективами, выдвинувшими его кандидатуру. На практике в течение года депутат местного Совета по одному разу отчитывается в своем избирательном округе и на собрании трудового коллектива.

Подготовка и созыв таких собраний осуществляется партийными, профсоюзными и комсомольскими организациями в коллективах и их подразделениях. Порядок их проведения, содержание отчетов, в основном, аналогичны отчетам в избирательных округах, но, естественно, здесь депутат уделяет особое внимание решениям Совета, касающимся коллектива, своему вкладу в жизнь коллектива.

Соблюдение депутатами конституционной обязанности отчитываться в трудовых коллективах практически реализует сочетание территориального и производственного начал, свойственное советской избирательной системе.

Эффективность отчетов в значительной мере зависит от активности участников отчетных собраний¹. Поэтому чрезвычайно важно обеспечить хорошую ин-

¹ Так, изучение 700 протоколов по отчетам депутатов в Свердловской области показало, что в среднем на каждом собрании депутату адресовалось по одному вопросу и предложению. Лишь на одном собрании из трех давалась развернутая оценка работы депутата. Причины такого положения различны. Среди них — незнание участниками собрания своих прав, недостаточная осведомленность о назначении отчетов и др. (См.: Советы народных депутатов, 1984, № 1, с. 9; № 5, с. 80).

формированность населения, трудовых коллективов о предстоящих отчетных собраниях. не допускать никакого формализма, заорганизованности в проведении собраний по отчетам.

Президиумы Верховных Советов, исполкомы и их аппарат изучают материалы отчетов депутатов, обобщают критические замечания и предложения избирателей. По итогам отчетов ими принимаются решения, которыми утверждаются перечни или планы мероприятий по критическим замечаниям и предложениям избирателей, членов трудовых коллективов.

Отчеты органов управления перед населением. Процесс демократизации всех сторон общественной жизни в условиях перестройки ведет к более широкому претворению в жизнь ленинских указаний о необходимости отчетов всех ответственных должностных лиц. «Отчеты должны давать... все должностные лица на всех ответственных постах...», — указывал

В. И. Ленин.

Конституция СССР в ст. 94 закрепила принцип регулярной отчетности исполнительных и распорядительных, других создаваемых Советами органов перед Советами и населением.

Законы о местных Советах устанавливают обязанность исполнительных комитетов, их отделов и управлений отчитываться перед населением. Так, законы о краевых, областных, районных, городских, районных в городе Советах предусматривают, что исполнительные комитеты этих Советов не реже одного раза в год отчитываются о своей работе на собраниях трудящихся по колхозам, совхозам, предприятиям, учреждениям, другим организациям и по месту жительства граждан. Обязанность выступать с отчетами возлагается также на отделы и управления исполнительных комитетов.

От имени исполкома с отчетом выступают не только руководители, но и члены исполкома. О времени и месте отчетов широко извещается население. На таких собраниях присутствуют руководящие работники местных органов, представители постоянных комиссий, общественных организаций.

В подготовку отчетов отделов, управлений и хо-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 253—254.

зайств вовлекаются соответствующие постоянные комиссии, депутаты, общественные самодетельные организации населения.

В организации отчетов исполкомы учитывают местные условия. В практике некоторых Советов становится правилом, что руководители местных предприятий и учреждений социально-культурного и коммунально-бытового обслуживания выступают с отчетами перед населением один-два раза в год. Исполнительные комитеты, составляя графики отчетов, исходят, в частности, из того, что соответствующего руководителя целесообразно направлять с отчетом в первую очередь туда, откуда больше всего поступило жалоб на работу возглавляемого им учреждения.

Будучи одной из важных форм обеспечения гласности работы советского аппарата, отчеты исполнительных органов являются вместе с тем способом активного влияния населения на содержание деятельности этих органов. Выступления граждан по отчетам руководителей исполкома и его органов, их критические замечания и пожелания заносятся в протокол собрания для обобщения и использования в последующей деятельности.

Материалы отчетных собраний представляют для Советов и их органов важный источник информации о запросах трудящихся, об оценке избирателями деятельности органов власти и их аппарата. Так, Президиум Верховного Совета СССР в постановлении «О работе Советов народных депутатов Татарской АССР по совершенствованию стиля и методов своей деятельности в свете решений XXVII съезда КПСС» предложил Советам народных депутатов республики проявлять постоянную заботу о том, чтобы отчеты проходили в обстановке взыскательности при активном участии населения. Президиум Верховного Совета РСФСР, рассмотрев работу Советов Бурятской АССР по проведению отчетов депутатов и исполнительных органов перед населением, отметил в качестве серьезного недостатка то, что в 1986 году 80% членов исполнительных комитетов Советов республики не выступали с отчетами по месту жительства граждан и каждый третий — с отчетами о работе исполкомов в трудовых коллективах. Президиум потребовал устранить формализм в проведении отчетов, настойчиво добиваться, чтобы каждый отчет сопровождался живым и дело-

вым обсуждением, конкретными предложениями, принципиальной оценкой деятельности отчитывающихся. По предложениям и замечаниям, высказанным при обсуждении отчетов, должны своевременно приниматься конкретные меры. Результаты отчетов, вопросы, поднятые трудящимися при их проведении должны регулярно рассматриваться на сессиях Советов, заседаниях исполкомов, постоянных комиссий, депутатских групп, при содействии общественных организаций трудовых коллективов, органов общественности¹.

§ 4. Всенародные и иные массовые обсуждения. Референдум

Конституция СССР 1977 года, конституции союзных и автономных республик 1978 года впервые в конституционной практике Советского государства предусмотрели, что наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум). Конституция СССР 1936 года содержала лишь упоминание о референдуме, который определялся как всенародный опрос, а всенародное обсуждение наиболее важных вопросов государственной жизни в ней вообще не было зафиксировано.

В нашей стране обсуждения вопросов государственной и общественной жизни, проводимые в масштабах всей страны (всенародные обсуждения), республик, административно-территориальных единиц, приобрели систематический характер. Они играют огромную роль в реализации права граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами, в выработке решений.

Как известно, только в последнее время было проведено массовое обсуждение проекта Закона о трудовых коллективах, проекта ЦК КПСС «Основные направления реформы общеобразовательной и профессиональной школы», проекта Закона о государствен-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1986, № 52, ст. 1046; Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1987, № 17, ст. 543.

ном предприятии (объединении)¹. Характерно, что все законодательные акты о местных Советах указывают на то, что местные органы власти выносят наиболее важные вопросы на обсуждение граждан.

В практике местных Советов получили развитие массовые обсуждения проектов различных решений, особенно тех, которые непосредственно затрагивают интересы и потребности местного населения. В регламентах некоторых местных Советов был закреплён примерный перечень вопросов, вносимых на обсуждение граждан по месту жительства и по месту работы.

Верховный Совет СССР принял 30 июня 1987 г. Закон «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни», который обобщил сложившуюся практику и установил порядок всенародных обсуждений и наиболее общие правила организации обсуждения важных вопросов государственной жизни союзной, автономной республики, а также местного значения. Предусмотрено, что соответствующий порядок в союзных и автономных республиках, местных Советах будет определяться законами союзных и автономных республик².

В принципе выносить тот или иной государственный вопрос на обсуждение граждан могут Верховные Советы и местные Советы, Президиумы Верховных Советов, исполкомы местных Советов.

Так, согласно упомянутому закону, вынесение проектов законов, других вопросов на всенародное обсуждение производится решением Верховного Совета СССР либо его Президиума, принятым по их инициативе или по предложению союзной республики. Рекомендации о целесообразности вынесения проекта закона (или другого вопроса) на такое обсуждение могут быть высказаны постоянными комиссиями Совета Союза и Совета Национальностей, Советом Министров СССР, общесоюзными органами общественных организаций, другими органами и лицами, вносящими в соответствии с законом в Верховный Совет СССР или его Президиум зако-

¹ В обсуждении в 1987 году проекта Закона о государственном предприятии (объединении) участвовали десятки миллионов граждан. В процессе обсуждения поступило свыше 140 тыс. предложений и замечаний. В результате в проект Закона были внесены существенные дополнения, изменения и уточнения.

² Ведомости Верховного Совета СССР, 1987, № 26, с. 387.

нопроект (либо иной вопрос). Аналогичное регулирование, с учетом местных условий, содержится и в отношении обсуждения населением важных вопросов местного значения. Вынесение проектов решений местных Советов и их исполнительных комитетов, других важных вопросов на обсуждение населения производится местным Советом или его исполнительным комитетом по их инициативе. Вместе с тем закон предусматривает, что оно может происходить и по предложениям постоянных комиссий Совета, депутатских групп, депутатов, органов общественных организаций, трудовых коллективов, собраний граждан по месту жительства, других органов и организаций, предусмотренных законодательством союзных и автономных республик.

Закон содержит перечень основных вопросов, которые выносятся на всенародное обсуждение: проекты законов и решений, затрагивающие основные направления политического, экономического и социального развития страны, осуществления конституционных прав, свобод и обязанностей советских граждан, а также другие важные вопросы государственной жизни, отнесенные к ведению СССР (ст. 12). Что касается местных обсуждений, то на обсуждение населения выносятся, согласно закону, проекты решений местных Советов и их исполкомов о планах комплексного 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).

Рассмотрение проектов нормативных актов, различных решений и других вопросов, выносимых на обсуждение граждан, может проводиться в разнообразных формах. Например, проекты законов, другие вопросы, вынесенные на всенародное обсуждение, могут обсуждаться на сессиях Советов, заседаниях их органов, депутатских групп, на собраниях общественных организаций, трудовых коллективов, граждан по месту жительства, органами общественной самодеятельности, на собраниях военнослужащих по воинским частям, в печати, по телевидению, радио. В таких же формах предусмотрено и рассмотрение вопросов, вынесенных на обсуждение населения местными Советами или их ис-

полкомами. Организмы массового обсуждения включают в себя широкую публикацию в периодической печати, по радио и телевидению различных материалов, писем читателей, сборов различных предложений, мнений специалистов. Применяются и такие формы как, например обсуждения на собраниях специалистов, в научных учреждениях, особенно в тех случаях, когда квалифицированное заключение, мнение, скажем, по законопроекту требует специальных знаний, опыта той или иной государственной работы.

Поступившие в ходе обсуждения предложения и замечания как по проекту в целом, так и по отдельным его положениям, разделам, статьям собираются, обобщаются и учитываются в конечном счете в том Совете, которому предстоит принять решение по вопросу, вынесенному на рассмотрение. Если речь идет о массовом обсуждении какого-либо мероприятия на местном уровне, то такую работу проводит обычно организационно-инструкторский отдел исполкома с привлечением сотрудников из других подразделений аппарата, в первую очередь из тех отделов и управлений, в сфере деятельности которых будет осуществляться намеряемое мероприятие (скажем, в области благоустройства, торгового обслуживания, работы транспорта). Активно привлекаются к этому делу и соответствующие постоянные комиссии. Иногда создаются специальные комиссии или группы по подведению итогов обсуждения. Они образуются обычно решением исполкома местного Совета и включают в себя представителей исполкома, соответствующих постоянных комиссий, отделов и управлений, партийных и комсомольских работников, специалистов. Закон требует, чтобы результаты обсуждения докладывались исполкомом на сессии Совета и доводились до сведения населения (ст. 16).

Процесс всенародного обсуждения и подведение его итогов требуют более сложной организации, поскольку в нем участвуют и местные, и центральные органы, печать, вся система массовых общественных организаций.

Одновременно с вынесением вопроса на всенародное обсуждение Верховный Совет или его Президиум, как это предусмотрено законом, устанавливают сроки и порядок организации работы по рассмотрению предложений и замечаний, поступающих в ходе всенародного

обсуждения, поручают проведение этой работы соответствующим постоянным комиссиям палат Верховного Совета СССР или создают для этих целей специальную комиссию. Большая роль в организации всенародных обсуждений принадлежит районным, городским, областным, краевым, республиканским органам. Кроме того, следует учитывать, что наряду с предложениями и замечаниями, которые поступают во время собраний трудовых коллективов, по месту жительства, сессий Советов, партийных собраний, в местную, республиканскую печать, трудящиеся направляют многочисленные письма с предложениями и замечаниями непосредственно в Верховный Совет СССР, Президиум Верховного Совета, другие центральные органы, а также в ЦК КПСС.

Обобщение предложений и материалов начинается уже на местном, а потом республиканском уровнях. Затем предложения и замечания в обобщенном виде направляются в Президиум Верховного Совета СССР. Независимо от того, высказано ли предложение, замечание на собрании трудового коллектива или оно направлено гражданином непосредственно в центральную прессу, в центральные государственные органы — все они изучаются и обобщаются в равной степени.

Анализ итогов обсуждения на сессиях Советов, заседаниях Президиумов Верховных Советов и исполнительных комитетов местных Советов, постоянных комиссий имеет очень большое значение. В конечном итоге во всех случаях: будь то всенародное обсуждение, скажем, законопроекта или рассмотрение в рамках города вопросов организации транспортного обслуживания — в первоначальный проект вносятся изменения, дополнения с учетом проведенного обсуждения. Закон о всенародных обсуждениях прямо требует, чтобы предложения и замечания по проекту Закона или другому вопросу рассматривались и учитывались при доработке проекта соответствующими постоянными комиссиями палат Верховного Совета СССР или специальной комиссией, либо органом, внесшим вопрос в Верховный Совет СССР или его Президиум.

Очень важно, чтобы при принятии того или иного акта, после обсуждения его проекта населением, трудовыми коллективами, гражданами информировались не только о принятых предложениях, но и о тех предло-

~~Следует иметь в виду, что значение всенародных и других обсуждений не ограничивается только оценкой соответствующего проекта и внесением в него пусть даже достаточно существенных изменений. Опыт проведения таких мероприятий показывает, что в ходе обсуждения трудящимися высказывается значительное количество предложений и замечаний не только по проекту, но и в адрес центральных и местных государственных и общественных органов по вопросам, тесно связанным с предметом массового обсуждения (проектов законов и иных вопросов). Такие материалы публикует и печать. Вот почему они используются не только для доработки соответствующих решений, но и в последующем для совершенствования деятельности государственных и общественных органов, улучшения всего управления. Закон о всенародном обсуждении устанавливает правило, по которому предложения и изменения, поступившие в ходе всенародного обсуждения, но не относящиеся к предмету обсуждаемого проекта закона или другого вопроса, направляются по принадлежности в соответствующие государственные и общественные органы. Эти органы обязаны рассматривать их в установленном порядке. В случае обсуждения населением важного вопроса местного значения, предложения и замечания, которые по своему содержанию относятся к ведению вышестоящих государственных органов, направляются им для рассмотрения.~~

Следует иметь в виду, что значение всенародных и других обсуждений не ограничивается только оценкой соответствующего проекта и внесением в него пусть даже достаточно существенных изменений. Опыт проведения таких мероприятий показывает, что в ходе обсуждения трудящимися высказывается значительное количество предложений и замечаний не только по проекту, но и в адрес центральных и местных государственных и общественных органов по вопросам, тесно связанным с предметом массового обсуждения (проектов законов и иных вопросов). Такие материалы публикует и печать. Вот почему они используются не только для доработки соответствующих решений, но и в последующем для совершенствования деятельности государственных и общественных органов, улучшения всего управления. Закон о всенародном обсуждении устанавливает правило, по которому предложения и изменения, поступившие в ходе всенародного обсуждения, но не относящиеся к предмету обсуждаемого проекта закона или другого вопроса, направляются по принадлежности в соответствующие государственные и общественные органы. Эти органы обязаны рассматривать их в установленном порядке. В случае обсуждения населением важного вопроса местного значения, предложения и замечания, которые по своему содержанию относятся к ведению вышестоящих государственных органов, направляются им для рассмотрения.

Массовое обсуждение создает уникальную возможность для соответствующих государственных органов и общественных организаций выявить в самых широких масштабах общественное мнение по вопросам, которыми они занимаются. В этом также состоит социально-политическая ценность массовых обсуждений как формы непосредственной демократии.

Всенародное голосование (референдум). При референдуме вынесенный на него вопрос государственной жизни решается окончательно путем всенародного голосования. Действующая Конституция СССР предусматривает референдум по вопросам, отнесенным к компетенции Союза ССР. В ст. 108 указывается, что законы СССР принимаются Верховным Советом СССР или всенародным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета СССР. Кроме того, в со-

ответственности со ст. 115 Конституции, если majority палатами Верховного Совета не достигнуто согласия, вопрос переносится на обсуждение следующей сессии Верховного Совета СССР или передается на всенародное голосование (референдум). В конституциях союзных республик, как и в Конституции СССР, предусмотрена возможность вынесения на всенародное голосование (референдум) наиболее важных вопросов государственной жизни; устанавливается также, что законы союзной республики принимаются Верховным Советом республики или народным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета республики. Конституции автономных республик на республиканском (АССР) уровне референдума не предусматривают.

Референдум — это способ непосредственного решения народом в целом или населением тех или иных регионов различных вопросов государственной или общественной жизни. В развитии института референдума в современных условиях целесообразно учитывать то обстоятельство, что местные референдумы могли бы проводиться соответствующими местными Советами по целому ряду вопросов, например по проектам архитектурно-планировочных решений, переименования населенных пунктов и др. Уже в первые годы существования Советского государства проводились местные референдумы.

Право назначать референдум для принятия законов, как это следует из конституционных норм, принадлежит Верховному Совету. Каждому референдуму должно предшествовать обсуждение вопроса или проекта, который будет вынесен на голосование. Только таким путем можно помочь участникам этого важного мероприятия выработать свое суждение, опереться в окончательном решении на вполне сознательное отношение к делу.

На референдум выносится вопрос, требующий ответа «да» или «нет». Такой референдум может как предшествовать разработке какого-то вопроса, проекта нормативного акта, так и быть в конечном счете завершающей стадией после детальной разработки вопроса или проекта нормативного акта, в том числе и закона. Иными словами, на основе принципиального решения граждан может быть разработан соответствующий акт или принято Советом какое-либо иное решение. Вместе с тем на референдум могут выноситься нормативные

акты, например проект закона, как это и предусматривает Конституция.

§ 5. Собрания граждан

Собрания граждан — одна из самых массовых и доступных форм непосредственной демократии, средство самоорганизации трудящихся, общественного самоуправления.

Эта форма составляет организационную базу для многих других институтов демократии, форм самоуправления. Посредством собраний граждане привлекаются к осуществлению самых различных управленческих функций. Собрания органически сочетают коллективистские начала и обсуждении вопросов и принятии решений с личной активностью и инициативой граждан — их выступлениями, вопросами, участием в голосовании. Эти качества определяют важную роль собраний в системе социалистического самоуправления народа.

Собрания проводятся как по территориальному принципу — по месту жительства граждан, так и по производственному принципу — в трудовых коллективах¹. Особой разновидностью собраний являются различные конференции, митинги, собрания общественности. Участие граждан в собраниях относится к важнейшим традициям советского демократизма.

В современный период в обществе расширяется круг вопросов государственной и общественной жизни, рассматриваемых и разрешаемых на собраниях граждан. Участие в собраниях — практическая школа, в которой

¹ Одной из форм общественной активности являются также собрания граждан по интересам. Предметом обсуждения этих собраний нередко являются вопросы, привлекающие общественное внимание, например перспективы застройки, охрана природной среды, состояние памятников истории и культуры. В настоящее время их проведение (равно как и митингов, демонстраций) в общественных местах регламентируется в ряде городов временными правилами, принятыми соответствующими исполкомами. Для проведения таких собраний требуется разрешение исполкома (или его председателя). Отказ в разрешении должен быть мотивированным и может быть обжалован в вышестоящий орган. Опыт такой регламентации будет содействовать последующему законодательному регулированию порядка проведения подобных собраний.

приобретаются первичные навыки общественной активности и самоуправления, пробуждается и закрепляется интерес человека к делам управления.

Собрания граждан осуществляют совещательные, контрольные, информационные, воспитательные и в ряде случаев — организационно-распорядительные функции.

С о в е щ а т е л ь н ы е ф у н к ц и и собраний выражаются в обсуждении мероприятий партии и правительства, законов и иных государственных актов или соответствующих проектов, различных задач в области хозяйственного, социально-культурного строительства, охраны общественного порядка, воспитательной работы и выработке соответствующих рекомендаций, в поддержке трудовой и общественной инициативы, социалистического соревнования.

К о н т р о л ь н ы е ф у н к ц и и реализуются собраниями путем заслушивания и обсуждения отчетов депутатов, народных судей, отчетов, докладов и сообщений различных органов управления и соответствующих руководителей, должностных лиц.

С совещательной и контрольной деятельностью тесно соприкасается и н ф о р м а ц и о н н а я ф у н к ц и я: собрания широко используются для информирования населения, трудовых коллективов о работе Советов и их задачах на подведомственной территории, в том числе по улучшению обслуживания населения, о законодательстве, о состоянии дел и задачах в различных областях и сферах жизни государства и общества.

Участие в собраниях само по себе имеет большое воспитательное значение, соответствует росту сознательности, общественной и трудовой активности граждан. Вместе с тем их в о с п и т а т е л ь н а я р о л ь выражается в обсуждении поведения нарушителей общественного порядка, государственной и трудовой дисциплины, норм социалистической нравственности.

Организационно-распорядительная деятельность собраний выражается в избрании ими различных органов общественной самостоятельности населения, выдвижении кандидатов в депутаты Советов и в народные судьи, в осуществлении ими права отзыва. Особыми распорядительными правами обладают собрания, сходы граждан в сельской местности. Предложения, рекомендации собраний подлежат обязательному рассмотрению местными Советами и другими компетентными го-

сударственными, общественными органами и должностными лицами. Некоторые вопросы проведения собраний, отдельные виды этих собраний (например, по выдвижению кандидатов в депутаты) регламентированы правовыми нормами, однако в организации и проведении собраний в целом особенно большую роль играют организационные обычаи, традиции.

Собрания граждан по месту их жительства обычно проводятся в городах по микрорайонам, улицам, кварталам или иным частям городской территории, например по избирательным округам (предвыборные собрания, собрания по отчетам депутатов); в селах и поселках — для всего населения или по улицам, кварталам. Созывают собрания граждан исполнительные комитеты городских, районных в городах, сельских и поселковых Советов. По поручениям исполкомов или с последующим уведомлением исполкома проводят собрания также депутатские группы, депутаты, органы общественной самодеятельности населения — домовые, уличные, квартальные, сельские комитеты, общественные организации предприятий и учреждений, расположенных на данной территории. В отдельных случаях, когда созыв общего собрания, схода граждан затруднен, могут проводиться собрания, сходы представителей жителей населенных пунктов, микрорайонов, кварталов, улиц, жилых домов.

Вносить предложения о созыве собраний могут постоянные комиссии, депутатские группы и депутаты местных Советов, органы общественных организаций, народного контроля и общественной самодеятельности населения, правоохранительные органы, руководители предприятий, учреждений и организаций, а также граждане, имеющие право участвовать в собрании. О времени и месте проведения собрания граждане уведомляются заблаговременно с помощью объявлений, публикаций в местной печати, по радио и телевидению и пр. Население извещается и о вопросах, которые станут предметом обсуждения¹.

¹ Статья 6 Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР 27 августа 1985 г., предусматривает, что общие собрания, сходы граждан созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в год. (См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1985, № 36, ст. 1269.)

Многие Советы и органы общественной самодеятельности населения предусматривают проведение собраний в перспективных планах своей работы, в числе намечаемых организационно-массовых мероприятий. Другая важная особенность современной практики проведения собраний состоит в том, что они как бы входят в цепочку организационных мер, призванных решить определенную хозяйственную или социальную проблему. Так, собрания могут предшествовать обсуждению вопроса постоянной комиссией, депутатской группой, исполкомом или самим Советом на сессии. В этом случае замечания и предложения граждан учитываются для выработки или уточнения проекта решения соответствующего органа. Вместе с тем собрания проводятся и после того, как Совет или исполком приняли решение, затрагивающее интересы населения. Данное мероприятие необходимо для разъяснения и пропаганды решения, вовлечения населения в его исполнение.

Собраниям граждан по месту жительства свойствен очень широкий диапазон рассматриваемых вопросов. Перечни этих вопросов содержатся в Положениях о собраниях граждан по месту жительства, принятых в ряде республик. Большую группу дел, обсуждаемых населением, составляют вопросы, связанные с удовлетворением потребностей и интересов граждан в таких сферах, как жилищное хозяйство, застройка населенных пунктов, коммунально-бытовое и социально-культурное обслуживание граждан. Значительна роль собраний в проведении воспитательной работы среди населения, укреплении законности и общественного порядка. Так, на собрания выносятся вопросы, связанные с воспитанием граждан, особенно молодежи, в духе патриотизма, развитием бережного отношения к социали-

¹ См., например: Положение о собраниях граждан по месту жительства, общественных сельских, уличных, квартальных и домовых комитетах в Белорусской ССР (СЗ ВССР, 1981, № 11, ст. 201); Положение об общих собраниях граждан, сельских сходах, общественных сельских, уличных, квартальных и домовых комитетах в Молдавской ССР (Ведомости Верховного Совета и Правительства Молдавской ССР, 1982, № 10, ст. 102); Положение об общих собраниях, сходах граждан апшпинки, поселка Литовской ССР (Ведомости Верховного Совета и Правительства Литовской ССР, 1974, № 18, ст. 175; 1980, № 27, ст. 359); Положение об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1985, № 36, ст. 1269).

стической собственности, борьбы с тунеядцами, пьяницами и хулиганами, соблюдения правил пожарной безопасности и санитарии.

В сельских местностях широко распространилась практика обсуждения на собраниях возможностей граждан внести личный вклад в выполнение Продовольственной программы. На таких собраниях, например, намечается, как расширить производство сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах.

Собрания граждан по месту жительства — важное организационное средство вовлечения их в государственное строительство, в работу Советов, развития общественной самодеятельности населения. Так, на предвыборных собраниях, при встречах кандидатов в депутаты с жителями избиратели дают депутатам наказы; обсуждаются на собраниях и вопросы участия населения в выполнении наказов, особенно таких, где граждане могут оказать трудовую помощь. На собраниях по месту жительства заслушиваются отчеты исполнительных комитетов местных Советов, их отделов и управлений¹, предприятий и учреждений, связанных с удовлетворением коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей граждан. Ежегодно на собраниях избирателей заслушивают отчеты народных депутатов и народных судей. При выборах в поселковые и сельские Советы общие собрания жителей по селам и другим сельским населенным пунктам вправе выдвигать кандидатов в депутаты этих Советов. Такие собрания могут также возбуждать вопрос об отзыве депутатов поселковых и сельских Советов. Вопрос об отзыве депутатов решается на собраниях путем голосования. Собрания населения могут просить соответствующий местный Совет возбудить ходатайство о наименовании и переименовании административно-территориальных единиц, населенных пунктов, а также возбуждать пе-

¹ Следует отметить, что действующее законодательство не всегда соответствует практике собраний. Так, хотя отчеты депутатов и исполнительных органов на собраниях, сходах граждан по месту жительства получили широкое распространение, в Положении об этих собраниях, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 г., говорится о полномочиях собраний рассматривать не отчеты, а лишь доклады и информации о работе Советов, их постоянных комиссий и исполнительных органов.

ред исполнительным комитетом местного Совета ходатайства о наименовании и переименовании улиц, площадей и других частей населенных пунктов¹.

Важной функцией собраний по месту жительства является формирование различных территориальных органов общественной самодеятельности населения — избрание общественных сельских, уличных, квартальных, домовых комитетов, товарищеских судов, а также рассмотрение отчетов об их работе.

По законодательству о сельских, поселковых Советах собрания граждан поселков и сельских населенных пунктов могут вносить предложения к повестке дня сессий сельских, поселковых Советов².

Особые права, дополнительно к названным, законодательство закрепляет за общими собраниями (сходами) граждан, проживающих в сельских населенных пунктах. Сельские сходы проводятся с участием граждан, проживающих на всей территории сельского Совета либо в тех или иных населенных пунктах, расположенных на этой территории, или жителей определенной улицы, квартала. Такие сходы могут решать вопрос о самообложении сельского населения в целях привлечения дополнительных средств для финансирования мероприятий по благоустройству и социальному развитию сельских населенных пунктов. Сход определяет размер взносов граждан в пределах, установленных законодательством (в РСФСР, например, не более 4 руб. в год на хозяйство), определяет сроки уплаты, мероприятия, подлежащие финансированию за счет средств самообложения, и размеры расходов, освобождает некоторые хозяйства полностью или частично от уплаты взносов. Смету расходов за счет средств самообложения утверждает сельский Совет. Решение схода о проведении самообложения обязательно для всех граждан, проживающих на данной территории³.

¹ См.: ст. 3 Положения о собраниях граждан по месту жительства, общественных сельских, уличных, квартальных и домовых комитетах в Белорусской ССР.

² См., например: ст. 32 Закона РСФСР «О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР» (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1979, № 32, ст. 787).

³ См., например: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 января 1984 г. «О самообложении сельского населения» (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1984, № 3, ст. 105).

Собрания граждан по месту жительства широко используются для проведения всенародных и массовых обсуждений, для ознакомления населения с действующим законодательством, важнейшими решениями местных Советов и их исполнительных комитетов. С предложениями по рассмотренным вопросам собрания могут обращаться в соответствующие государственные и общественные органы, предприятия, учреждения и организации. В Белорусской ССР законодательством предусмотрено, что такие предложения должны рассматриваться адресатами не более чем в месячный срок; о результатах рассмотрения сообщается собранию через исполнительный комитет местного Совета. Аналогичная практика имеется и в других союзных республиках.

В последние годы собрания граждан по месту жительства стали играть все более заметную роль в воспитательной работе среди населения, в борьбе с правонарушениями. Здесь полномочия собраний, сходов, определяемые законодательством, достаточно широки. Так, в Положении РСФСР предусматривается, что на общих собраниях, сходах граждан обсуждается поведение граждан, допускающих нарушения советских законов, общественного порядка, правил социалистического общежития, также решений местных Советов и их исполнительных комитетов, общих собраний, сходов граждан (ст. 9). Собраниям предоставлено право объявлять нарушителю общественное предупреждение или порицание, передать материалы обсуждения в товарищеский суд или ходатайствовать перед соответствующими органами, например административной комиссией исполнительного комитета местного Совета, прокуратурой, о привлечении нарушителя к более строгой ответственности.

В Советах Москвы, Свердловска, многих других городов и районов вошли в традицию встречи советских работников, специалистов с населением на собраниях, получивших известность как Дни открытого письма.

Порядок работы собраний населения по месту жительства свободен от излишних формальностей, вместе с тем он подчиняется правилам, закрепленным законодательством или сложившимся как организационные традиции, которые призваны обеспечить деловитость, свободу выражения гражданами своих мнений, критики, принятие предложений и решений, выражающих

волю большинства. В известной мере процедура проведения собрания зависит от его вида; она более детализирована соответствующими правилами, если на собраниях принимаются решения, имеющие юридические последствия (например, о наказах, по отчетам депутатов и органов управления и т. п.). Так, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О самообложении сельского населения» предусматривает, что о собраниях, сходах граждан, на которых решается вопрос самообложения, население оповещается не позднее чем за 10 дней до их созыва. На собрании, сходе должно присутствовать большинство граждан, достигших 18 лет. Решение собрания принимается большинством голосов присутствующих граждан. Оно вступает в силу по истечении 10 дней после принятия. Исполнительный комитет районного, городского Совета, на территории которого состоялось собрание, вправе отменить решение о самообложении, принятое с нарушением установленного порядка.

По большинству положений в собраниях могут участвовать жители по достижении 16 лет. Ведет собрание избираемый им президиум в составе председателя, секретаря и 1—3 членов. Решения общих собраний, сходов обязательны для исполнения всеми жителями соответствующих населенных пунктов, микрорайонов, кварталов, улиц, жилых домов. Решения, принятые общими собраниями, сходами граждан, проводятся в жизнь исполкомами соответствующих Советов, либо по их поручению общественными сельскими, уличными, квартальными и домовыми комитетами или другими органами общественной самодеятельности населения. В некоторых республиках (например, Эстонской ССР, Белорусской ССР) исполнительный комитет соответствующего районного, городского, поселкового, сельского Совета может приостановить исполнение решения собрания, противоречащее законодательству, а отменить такое решение вправе Совет. В РСФСР соответствующий исполком вправе отменить решение общего собрания, схода граждан, противоречащее законодательству.

В отличие от собраний по месту жительства собрания трудовых коллективов проводятся по предприятиям, учреждениям, организациям или их подразделениям — цехам, отделам, участкам, бригадам и т. п. Значение этих собраний определяется тем, что они как

высшие органы трудовых коллективов могут непосредственно осуществлять широкие полномочия последних, установленные законом, рассматривать наиболее важные вопросы в жизни коллектива.

Функции собраний трудовых коллективов существенно расширены Законом СССР о государственном предприятии (объединении). Им предоставлено право избрания руководителей предприятий, объединений, советов трудовых коллективов. В Политическом докладе ЦК КПСС XXVIII съезду партии отмечалось: «Шаг за шагом следует расширять круг проблем, по которым решения трудового коллектива являются окончательными, поднимать роль общих собраний рабочих и служащих, ответственность за выполнение их решений»¹.

Важную роль в реализации демократических начал самоуправления, на которых строится внутренняя жизнь общественных организаций, играют собрания — партийные, профсоюзные, комсомольские и т. п. Они являются высшими органами первичных звеньев указанных организаций, функционирующих на предприятиях, в учреждениях, в производственных объединениях и их подразделениях. Собрания общественных организаций обсуждают и решают важнейшие вопросы их внутренней жизни, участия этих организаций в государственных делах. Так, они избирают постоянно действующие руководящие органы общественных организаций — партийные, комсомольские, профсоюзные и прочие бюро и комитеты, заслушивают отчеты об их работе.

Собрания общественных организаций в трудовых коллективах с учетом их уставных задач участвуют в реализации соответствующих полномочий коллектива. Так, профсоюзные собрания обсуждают вопросы организации труда, трудовой дисциплины и др. На комсомольских собраниях рассматриваются предложения о создании комсомольско-молодежных коллективов, вопросы образования и профессиональной подготовки работающей молодежи и др.

К собраниям как форме непосредственной демократии в советском обществе примыкают по своему значе-

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, с. 59.

нию многие другие формы коллективного массового обсуждения вопросов государственной и общественной жизни, например, различные конференции и слеты, отраслевые совещания передовиков производства, специалистов, съезды и конференции общественных организаций. Многие из них сочетают черты непосредственной и представительной демократии (выборность делегатов на конференции и съезды, осуществление участниками представительства интересов и мнений соответствующих организаций и коллективов).

§ 6. Обращения граждан в Советы и их органы

Обращения граждан являются одной из самых массовых форм личных контактов населения с Советами и их органами, средством участия трудящихся в управлении, осуществления и охраны прав гражданина. Они также служат важным источником информации об общественном мнении, о реальном состоянии дел на различных участках хозяйственной и социально-культурной жизни, административно-политической деятельности.

Конституция СССР гарантирует каждому гражданину право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе, а должностные лица обязаны в установленные сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры. Причем Конституция особо оговаривает, что преследование за критику запрещается. Лица, преследующие за критику, привлекаются к ответственности (ст. 49 Конституции СССР). Кроме того, Конституция предусматривает особое право каждого гражданина обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Жалобы должны быть рассмотрены в порядке и в сроки, установленные законом. При этом действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий,

ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд¹.

Таким образом, в Основном Законе содержится целый комплекс правовых гарантий, возможностей обращения советских граждан в государственные и общественные органы, обеспечивающих связи трудящихся с государственным аппаратом, средства их прямого влияния на многие стороны его деятельности.

В Программе КПСС указывается, что предстоит и дальше совершенствовать систему обобщения и реализации заявлений и предложений граждан, изучения общественного мнения, повышать информированность населения о принятых решениях и результатах их выполнения.

В действующем законодательстве упоминаются различные виды обращений, в зависимости от их содержания. Так, в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (в редакции от 4 марта 1980 г.) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» раскрываются особенности этих обращений.

Предложения выражают заинтересованность граждан в улучшении работы государственного аппарата, совершенствовании политической, экономической и культурной жизни общества. В таких обращениях граждане ставят перед Советами вопросы, имеющие общественное значение. Предложения играют большую роль в борьбе с бюрократизмом и другими недостатками в работе аппарата Советов, выражают инициативу граждан в деятельности Советов.

Заявления направлены на удовлетворение каких-либо личных интересов граждан, связанных с реализацией их конституционных и иных прав. Например, о предоставлении жилой площади, назначении пенсии, получении земельного участка и т. п.

В отличие от предложений и заявлений жалобы — это обращения граждан, вызванные, как правило, нарушением их прав и законных интересов, требо-

¹ См. Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1987, № 26, ст. 388; № 42, ст. 692).

ваний законности и имеющие целью устранение такого нарушения.

Приведенная классификация обращений по их содержанию не является исчерпывающей. Например, в юридической литературе предлагается рассматривать в качестве особых видов обращений критические замечания граждан и их оценочные суждения в поддержку тех или иных мероприятий партии и правительства, местных советских органов¹. В целом все виды обращений являются для советских органов необходимым источником сведений о потребностях и интересах населения, общественном мнении. Они также выступают как средство приведения в действие определенного организационно-правового механизма удовлетворения и защиты прав и законных интересов граждан.

Граждане направляют свои обращения в советские органы различных видов и ступеней: непосредственно Совету, Президиуму Верховного Совета, в исполкомы местных Советов, в отделы и управления исполкомов, депутатам, иногда — в постоянные комиссии или депутатские группы местных Советов. В практике различаются первичные обращения и обращения повторные, которые имеют место в том случае, если гражданин неудовлетворен ответом на первичное обращение или вообще не получил ответа. Обращения поступают в советские органы по различным каналам: в письмах граждан, в устной форме при личных встречах с соответствующими должностными лицами (например, при приеме в исполкоме или в Президиуме Верховного Совета) или же при выступлениях граждан на различных собраниях (например, при отчетах исполнительных органов и депутатов Советов). Большое число обращений направляется в советские органы через депутатов, которые передают их для разрешения компетентным органам и руководителям, излагая их содержание в своих депутатских обращениях или прилагая к ним соответствующие письма граждан. В современный период все большее число обращений адресуется

¹ См.: Кряжков В. А. Информация в советской представительной системе. Правовые и организационные проблемы. Свердловск, 1987, с. 100—101; Сорокин В. Д., Панов Р. В. XXVII съезд КПСС и основные направления работы местных Советов. Л., 1986, с. 210—211.

гражданами советскими органам через средства массовой информации, путем опубликования в газетах и других периодических изданиях, по радио и телевидению, что обычно вызывает значительный резонанс. Наряду с индивидуальными возможны коллективные обращения граждан. Независимо от форм обращения, канала его поступления советские органы обязаны рассматривать каждое из них и извещать обратившихся граждан о результатах рассмотрения.

Существуют некоторые общие правила работы с обращениями граждан, установленные законодательством и сложившиеся практикой. Вместе с тем для отдельных видов обращений предусмотрены специальные процедуры рассмотрения и разрешения поставленных вопросов. Это в первую очередь относится к жалобам граждан. Закон СССР, принятый в 1987 году в соответствии со ст. 58 Конституции СССР, предусматривает право граждан обжаловать в судебном порядке действия должностных лиц, нарушивших права и законные интересы граждан. Примером специальной процедуры обращений является установленный законодательством и актами местных Советов порядок рассмотрения заявлений граждан о постановке на учет для получения жилья. Наиболее общие правила о порядке рассмотрения обращений граждан содержатся в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (в редакции от 4 марта 1980 г.).

В соответствии с Указом вопросы, поставленные гражданами в обращениях, разрешаются Советами и их органами, исходя из их компетенции. Так, Верховный Совет СССР и его Президиум разрешают вопросы, относящиеся к ведению Союза ССР, а также те вопросы совместного ведения СССР и союзных республик, которые поставлены в жалобах на решения, принятые соответствующими органами союзной республики в случае несоответствия их решения законодательству Союза ССР. Если поступающее обращение ставит вопросы, не относящиеся к ведению органа или должностного лица, к которым обращение поступило, последнее не позднее чем в пятидневный срок направляет обращение по принадлежности, извещая об этом заявителя (а при личном приеме разъясняя, куда ему следует обратиться). Запрещается направлять жалобы граждан для разрешения тем органам и должностным лицам, действия которых обжалуются. Руководящие работники

Президиумов Верховных Советов, исполкомов, руководители отделов и управлений обязаны вести личный прием граждан в дни и часы, удобные для населения. По обращениям должны проводиться необходимые проверки, приниматься обоснованные решения. Обращения рассматриваются в срок до одного месяца со дня поступления в компетентные органы, а не требующие дополнительного изучения и проверки, — незамедлительно. Если гражданин не согласен с решением, принятым по его предложению, заявлению или жалобе, он имеет право обжаловать это решение. Такая жалоба подается в тот орган или тому должностному лицу, которым подчинены непосредственно государственный, общественный орган, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, принявшее обжалуемое решение, а жалоба на незаконные действия должностных лиц, ущемляющие права граждан, может и непосредственно направляться в народный суд.

Законодательство требует, чтобы в необходимых случаях предложения граждан, а также результаты рассмотрения заявлений и жалоб, имеющих общественное значение, обсуждались на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан. В Указе предусмотрена прямая обязанность Советов народных депутатов проверять состояние дел по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан в соответствующих государственных и общественных органах, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, расположенных на территории данного Совета. Результаты проверок должны в необходимых случаях обсуждаться на сессиях Советов народных депутатов, заседаниях исполнительных и распорядительных органов, постоянных комиссий Советов. В свою очередь, руководители исполнительных и распорядительных органов Советов народных депутатов, других государственных органов, предприятий, организаций и учреждений должны систематически отчитываться о работе по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб на сессиях Советов народных депутатов, заседаниях самих исполнительных и распорядительных органов, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан. Работа Советов и их органов с обращениями граждан, изучение, обобщение и устранение причин, их порождающих, составляет очень важный участок всей работы Советов и их органов, и поэтому

руководители несут личную ответственность за организацию приема и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан. Указом предусмотрено, что нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, бюрократическое отношение к ним, волокита, а также преследование граждан в связи с подачей предложений, заявлений, жалоб либо за содержащуюся в них критику влекут в отношении виновных должностных лиц ответственность в соответствии с законодательством.

Динамика обращений, их характер, результаты рассмотрения дают важный материал для анализа эффективности работы Советов как с самими обращениями, так и в более широком плане — по обеспечению прав, законных интересов и потребностей граждан, улучшению работы Советов и их исполнительных органов. Поэтому в Советах принят определенный порядок получения, обработки и анализа статистической информации об обращениях и их движении. Ежегодно такая работа проводится в приемных исполкомов, а сводные данные собираются и анализируются приемными Президиумов Верховных Советов. Практикуется рассмотрение информации приемных Президиумов Верховных Советов и принятие Президиумами соответствующих постановлений.

Анализ обращений в последние годы показал, что все еще много случаев нарушений в советском аппарате установленного порядка рассмотрения писем и устных обращений граждан. С учетом этого существенное значение имеет контроль Президиумов Верховных Советов за состоянием работы по обращениям, проверки, проводимые Президиумами в местных Советах различных регионов¹.

В Советах народных депутатов в современных условиях идет поиск наиболее эффективных, доступных для населения каналов для направления обращений, способов оперативного реагирования на них. Например, в ряде городов и городских районах исполкомами

¹ См., например: постановление Президиума Верховного Совета СССР «О практике приема граждан, разрешения поставленных ими вопросов в Советах народных депутатов Карагандинской области и подотчетных им органах» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1986, № 45, ст. 927).

организованы специальные телефонные службы, пользуясь которыми граждане непосредственно обращаются к руководящим советских органов, получают от них ответы немедленно либо в течение нескольких часов или дней. Другой оперативной формой являются дни открытого письма, когда работники аппарата управления, выходя в трудовых коллективах и по месту жительства граждан, дают ответы на поставленные им вопросы. Результаты встреч, как правило, обсуждаются на заседаниях исполкомов¹.

Глава XIII ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ И ТРУДОВЫМИ КОЛЛЕКТИВАМИ

§ 1. Взаимодействие Советов с массовыми общественными организациями

Для советского строя закономерно взаимопроникновение представительной системы и коллективных форм трудовой и общественной активности трудящихся, выражающее огромную роль коллективных начал в осуществлении социалистического самоуправления народа, формировании и выявлении интересов и воли всех классов, социально-профессиональных слоев и групп населения. Важнейшими каналами постоянной связи Советов с народом выступают общественные организации. Их участие в формировании и деятельности Советов в правовых и не правовых формах на основе широких демократических традиций обеспечивает отражение Советами общественных интересов. Эти организации являются участниками отношений, связанных с осуществлением власти народа². Конституция СССР

¹ См.: Кряжков В. А. Информация в советской представительной системе, с. 117.

² См.: Общественные организации в политической системе общества: ~~аспекты~~ взаимодействия с партией, государственными органами, трудовыми коллективами / отв. ред. Ямпольская Ц. А. М., 1984; Общественные организации и органы общественной самодеятельности в СССР. М., 1985.