

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени В. В. КУЙБЫШЕВА

Труды, том 156

Серия юридическая

СБОРНИК РАБОТ
ЮРИДИЧЕСКОГО
ФАКУЛЬТЕТА



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Томск — 1961

А. И. КИМ

ПРАВО ОТЗЫВА ДЕПУТАТОВ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

1. Вопрос об отзыве депутатов является частью общей проблемы взаимоотношений между выборными и их избирателями в представительном режиме и непосредственно связан с обеспечением полновластия народа и ответственности депутатов перед избирателями. Поэтому в представительном режиме любого государства исключительно важное значение придается законодательному решению этого вопроса.

Буржуазному парламентаризму, сущность которого состоит в представлении и подавлении народа представителями господствующих классов в парламенте¹⁾, соответствует независимое положение депутатов от своих избирателей. Буржуазное государственное право и наука пытаются обосновать это тем, что депутаты, избранные по избирательным округам, представляют в целом нацию как носителя суверенитета, но не своих избирателей. При этом связь между депутатами и нацией они рассматривают как правоотношение. «Избрание депутатов создает, — писал Г. Еллинек, — ... прочную связь между представителями и **всем** народом, именно отношение органа к целому, которое по своей природе может быть только правоотношением»²⁾.

Концепция правоотношения между нацией и депутатами вполне устраивает буржуазию, ибо ввиду невозможности конкретизации прав и обязанностей субъектов такого рода правоотношение практического значения не имеет и не обеспечивает представительства интересов демократических слоев населения. Вместе с тем она вполне обеспечивает представительство интересов имущих классов, ибо правоотношение между нацией и депутатами фактически означает независимость буржуазных продажных депутатов от избирателей из демократических слоев общества, раскрывает широкие возможности для использования их (депутатов) в интересах монополии, для подавления народных масс.

Буржуазное государственное право и наука отрицают правовую природу отношений между депутатами и избирателями, ибо она влечет за собой конкретизацию их прав и обязанностей в правоотношении как его субъектов и, следовательно, признание ответственности депутатов перед их избирателями, контроль за их деятельностью со стороны последних. Поэтому они не только не признают голосование избирателей на выборах и баллотирование кандидатов в депутаты юридическими фактами, порождающими правоотношение между депутатами и избирателями, но рассматривают их как событие, «совершенно отделяющее послед-

¹⁾ К. Маркс, Ф. Энгельс, Избранные произведения в двух томах, т. II, М., 1948 г., стр. 479.

²⁾ Г. Еллинек, Общее учение о государстве, СПб., 1908, стр. 431.

них от избирателей и ставящее их над ними»³). По буржуазному государственному праву депутат парламента, взятый в отдельности, не только не имеет юридической обязанности по отношению к избирателям, но и в силу закона он не правомочен их иметь. «Члены риксдага, — говорится в ст. 55 конституции Датского королевства, — подчиняются только своей совести и не могут получать от своих избирателей никакого обязательного мандата»⁴). Разумеется, это не мешает буржуазным депутатам быть покорными слугами монополий⁵), как не мешает коммунистическим депутатам буржуазных парламентов быть верными слугами избирателей из трудящихся⁶).

Ликвидация буржуазного парламентаризма и замена его подлинно народным представительством влечет за собой коренные изменения характера взаимоотношений между избирателями и депутатами и полное подчинение деятельности последних наказам избирателей. Уже Парижская Коммуна, являвшаяся первым в истории действительным народным представительством, состоявшим, по свидетельству К. Маркса, «из рабочих или признанных представителей рабочего класса», подчинила городских гласных Парижа избирателям, сделала их «ответственными и в любое время сменяемыми»⁷).

Вопросу об отношении депутатов к избирателям большое внимание уделял В. И. Ленин еще в дореволюционный период в связи с разработкой им вопросов строительства государства грядущей диктатуры рабочего класса. Развивая взгляды Маркса по этому вопросу, В. И. Ленин еще тогда ставил во главу угла официальное признание «...права населения отзывать в любое время всех и всяких выборных, должностных лиц, представителей»⁸). Он предлагал включить в новую программу партии требование признания в будущей конституции демократической России «сменяемости всех без изъятия делегатов и выборных в любое время по решению большинства их избирателей»⁹).

Эти высказывания В. И. Ленина полностью соответствовали революционной практике пролетариата России, который еще в революцию 1905 года записал в Устав Советов рабочих депутатов ряда городов (Тверь, Кострома и др.) право отзыва (или права перевыборов) депутатов (делегатов, уполномоченных) Советов. Особенно широкое призна-

³) Г. Еллинек, *Общее учение о государстве*, СПб., 1908, стр. 431; А. Эсмен объявил, что право отзыва даже ... вредно (*Общие основания конституционного права*, 1909, стр. 186).

⁴) «Принцип национального суверенитета логически исключает... в политических выборах то, что называется представительством интересов» (А. Эсмен, *Общие основания конституционного права*, СПб., 1909, стр. 201). М. Ориу видит в императивном мандате «...отрицание автономии представителей ... в особенности отрицание парламентской автономии» (М. Ориу, *Основы публичного права*, М., 1929, стр. 661). Независимость депутата ведет к тому, что предвыборные обещания «...юридически ничтожны. Дача императивных мандатов запрещена». Это составляет один из четырех признаков «чистого» представительства во французском праве (М. Прело, *Конституционное право Франции*, М., 1957, стр. 438 и 249).

⁵) Это косвенно признают и буржуазные ученые (см. Г. Еллинек, *Указ. соч.*, стр. 431—432). «Полная юридическая независимость держателя мандата народного представителя, конечно, не соответствует политической действительности нынешнего режима. Его действия, свободные по букве закона, обуславливаются психологическими и социологическими факторами» (М. Прело, *Указ. соч.*, стр. 439).

⁶) См. М. А. Крутоголов, *Центральные органы власти французской республики*, М., 1956, стр. 108—116; *Муниципалитеты на службе трудящихся масс*, Резолюция XIV съезда Французской компартии (см. XIV съезд Французской компартии, М., 1956, стр. 194—213). Жорж Марран, *Познакомьтесь с Иври, друзья! Рассказ мэра, коммуниста* (газ. «Советская Россия», 7 ноября 1957 г.).

⁷) К. Маркс, Ф. Энгельс, *Избранные произведения в двух томах*, т. 1, М., 1948, стр. 477.

⁸) В. И. Ленин, *Соч.*, т. 24, стр. 400—401.

⁹) Там же, стр. 434.

ние оно получило в революционном правотворчестве рабочего класса России в период от февраля к октябрю 1917 года¹⁰).

2. Взгляды В. И. Ленина на народное представительство, а следовательно, и на взаимоотношения между депутатами и их избирателями воплощены в советском государственном праве и реализуются в советской представительной системе.

В Советском государстве единственным источником власти является советский народ, сплоченный вокруг Коммунистической партии. Его воля выражается органами народного представительства в лице Советов депутатов трудящихся. Будучи формируемыми самими трудящимися и из представителей трудящихся, Советы депутатов трудящихся являются органами трудящихся, представляющими их интересы. Соответственно этому отношение между депутатами и избирателями строится совершенно иначе, чем в буржуазном государстве. Депутаты советских правительственных органов государственно-правовым законодательством целиком подчинены избирателям и строят свою деятельность в полном соответствии с их наказами, ответственны перед ними, сменяемы в любое время по их воле. «Депутат — слуга народа». Эта формула с глубокой народной мудростью лаконично выражает характер взаимоотношений депутатов с избирателями в советском представительном режиме, обязанность депутата во всех случаях выражать волю и интересы народа. «Мы хотим, — говорил В. И. Ленин в первые же дни Советской власти, — превратить государство в учреждение для принуждения творить волю народа»¹¹). В Советском государстве отношения между депутатами и избирателями строятся в полном соответствии с указанием В. И. Ленина о том, что «...парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями»¹²).

Таким образом, в Советском государстве обеспечивается не только свободное изъявление воли народа при формировании органов государственной власти, но и обеспечивается ее **непререкаемость** как воли носителя полноты государственной власти и как выражение высшего авторитета в Советском государстве. Соответственно этому советское избирательное право регулирует общественные отношения, связанные с решающим участием народных масс в формировании органов народного представительства и с последовательным проведением их воли и интересов во всей деятельности этих органов, обеспечивая их непререкаемость.

Советское избирательное право имеет множество институтов, при помощи которых оно охраняет представительство воли и интересов народа в органах государственной власти. Среди них особое значение имеет признание **права отзыва депутатов избирателями**. Будучи «...основным, принципиальным положением истинного демократизма», как рассматривал В. И. Ленин признание права отзыва депутатов избирателями¹³), оно составляет важнейший конституционный принцип Советского государства. «Право отзыва депутата, — говорится в ст. 1 Закона о порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР, — как одно из основных положений социалистического демократизма, установленное в Со-

¹⁰) Так, в инструкции по перевыборам в Московский Совет рабочих депутатов было сказано, что предприятия, учреждения и организации «имеют право во всякое время возбудить вопрос о перевыборах своих представителей в Совет рабочих депутатов» (газ. «Известия Московского Совета рабочих и солдатских депутатов», № 183, от 10 октября 1917 г.).

¹¹) В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 304.

¹²) Там же, Соч., т. 25, стр. 396.

¹³) Там же, Соч., т. 26, стр. 301.

ветском государстве в результате Великой Октябрьской социалистической революции, является выражением полновластия трудящихся и гарантирует действительную ответственность депутатов перед избирателями»¹⁴).

Право отзыва депутатов избирателями, как институт советского избирательного права, было узаконено декретом ВЦИК от 21 ноября (4 декабря) 1917 года. Оно было вызвано к жизни нуждами подавления сопротивления свергнутых эксплуататорских классов в условиях, когда в стране продолжали действовать некоторые выборные органы свергнутого буржуазного строя (Учредительное собрание, городские и земские учреждения), вовлечения в государственное строительство подлинных представителей народных масс, обеспечения действительного полновластия трудящихся как в центре, так и на местах.

Многие гласные этих органов были избраны либо до установления Советской власти, либо после установления ее, однако по спискам, составленным до революции. Поэтому как эти органы в целом не отражали нового соотношения классовых сил, сложившегося в стране в результате свержения власти помещиков и капиталистов и установления диктатуры пролетариата¹⁵), так и значительная часть их гласных, преимущественно из числа эксплуататоров, не выражала воли подавляющего большинства своих избирателей. Наоборот, эти гласные выступали вопреки их воле и интересам, с исключительной ненавистью и ожесточенностью боролись против рабочих и крестьянской бедноты, претендуя в то же время на роль представителей народа, выразителей его дум и чаяний. Однако рабочие и крестьяне не могли лишить их полномочий гласных, так как избирательные законы, на основе которых они были избраны, будучи выражением буржуазных государственно-правовых доктрин, не предусматривали права отзыва выборных избирателями, оберегали их от контроля со стороны широких масс.

Между тем Советская власть, как политическая форма демократии для рабочих и трудящихся крестьян, не могла допустить, чтобы свергнутые классы могли использовать институты старого строя для легальной борьбы против рабоче-крестьянского государства. «Всякий крупный переворот, — указывал В. И. Ленин, — ставит перед народом... не только использование существующих, но и создание новых соответствующих законоположений»¹⁶). Одним из таких новых законоположений и явилось право отзыва, распространяемое на делегатов (депутатов) всех выборных органов: Учредительного собрания, городских дум, земств, а также Советов, в которых кое-где также оказались меньшевики, эсеры, анархисты и представители других контрреволюционных партий, пакостившие народу.

В этих условиях право отзыва депутатов было использовано трудящимися для изгнания из выборных органов контрреволюционных элементов и замены их людьми, преданными делу революции, интересам народа, обеспечения подлинного народовластия и народоправия. Так из Учредительного собрания были отозваны Авксентьев, Гоц, Келеров и другие деятели, утратившие доверие масс¹⁷), из Советов повсюду были отозваны представители меньшевистских и эсеровских партий¹⁸) и т. д.

¹⁴) Ведомости Верховного Совета СССР, 1959, № 44, стр. 222.

¹⁵) В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 394—395.

¹⁶) Там же, стр. 303.

¹⁷) См. «Известия Московского Совета рабочих депутатов», № 240 от 30 декабря 1917 года, газ. «Голос труда» (г. Барнаул), № 2 от 3 января и № 14 от 19 января 1918 года.

¹⁸) См. «Саратовская Красная газета», № 71 от 26 мая 1918 года, газ. «Голос труда» (г. Александров), № 22 от 24 (11) марта 1918 года.

Следовательно, в практике государственного строительства полностью был реализован замысел законодателя, который, устанавливая право отзыва депутатов, имел в виду обновить частично состав выборных органов и привести его в соответствие с действительным соотношением классовых сил в стране. Это был мирный путь развития русской революции, путь без применения насилия со стороны рабочего класса, поскольку того же будет придерживаться буржуазия, путь изменения политического облика этих органов путем их перевыборов, простого голосования¹⁹⁾, «...действительного подчинения народу его выборных»²⁰⁾.

Практика государственного строительства целиком подтвердила ленинское предвидение, основанное на глубокой вере в революционный народ, в силу его организованности и сознательности, в высокий уровень его правосознания. «Бояться нужно, — говорил В. И. Ленин, — что мы останемся перед неправильными выборами, введение же права перевыборов при наличии высокой сознательности масс... не страшно»²¹⁾. При этом В. И. Ленин придавал особое значение тому, что право отзыва делегатов всех выборных органов было предоставлено Советам, «...как наиболее совершенным носителям идеи государственности, принуждения. И тогда переход власти от одной партии к другой будет происходить бескровно, путем простого перевыбора»²²⁾.

3. Отношения между депутатами и избирателями в советском представительном режиме регулируются государственно-правовыми нормами и в силу этого им придается характер правоотношения. Советское государственно-правовое законодательство конкретно определяет права и обязанности субъектов этого вида правоотношений и гарантирует их реализацию.

Право отзыва депутатов — институт советского избирательного права, нормы которого регулируют важнейшую область отношений между депутатами и избирателями. Оно касается отношений, связанных как с выявлением воли большинства избирателей отзываемого депутата, ибо в условиях советского демократизма неизменным условием отзыва депутата является утрата им доверия у большинства своих избирателей, так и с выборами нового депутата взамен отозванного. Соответственно этому право отзыва депутата как институт советского избирательного права представляет собой совокупность государственно-правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения как по отзыву депутата, утратившего доверие избирателей, так и по выборам нового депутата по данному избирательному округу взамен отозванного.

Декрет о праве отзыва делегатов, изданный ВЦИК 21 ноября (4 декабря) 1917 года, установил следующий порядок отзыва депутата:

а) право отзыва распространяется на делегатов (депутатов) городских, земских и вообще всяких представительных учреждений, не исключая и Учредительного собрания;

б) право назначения выборов принадлежит как Советам рабочих и солдатских депутатов, так и Советам крестьянских депутатов, ибо в момент принятия декрета Советы формально еще не объединились и действовали раздельно;

в) депутат считается отозванным, а выборы нового депутата должны быть назначены Советом лишь по требованию более чем половины избирателей соответствующего избирательного округа;

г) самые же перевыборы проводятся в обычном порядке, в каком производятся очередные выборы в Советы;

¹⁹⁾ См. В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 305.

²⁰⁾ СУ № 3, стр. 49.

²¹⁾ В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 304—305.

²²⁾ Там же.

д) вновь избранные представители с момента избрания замещают отозванных представителей.

Таким образом, в Советском государстве впервые в истории политических учреждений было узаконено право отзыва депутатов, которое действительно могло быть реализовано избирателями. Порядок отзыва депутатов, установленный советским государственно-правовым законодательством, обеспечивал «...для трудящихся масс несравненно большую возможность... производить выборы и отзыв депутатов наиболее легким и доступным для рабочих и крестьян способом»²³).

4. Право отзыва депутатов, узаконенное в Советском государстве задолго до принятия первой Советской Конституции, было затем подтверждено конституционными нормами избирательного права (ст. 78) в июле 1918 года и программой РКП(б), принятой в марте 1919 года²⁴). Впоследствии правовому регулированию отзыва депутатов целиком или частично было посвящено множество законодательных актов в республиках. Нормами этих актов вопросы отзыва депутатов регулировались с достаточной полнотой:

а) субъектами права постановки вопроса об отзыве депутата были признаны сами трудящиеся в лице местного Совета, членом которого является данный депутат, местных профессиональных организаций, крестьянских обществ взаимопомощи или союза «Кошчи», делегатских собраний женщин, избирателей в числе не менее 10 человек, объединенных данным избирательным участком. Таким образом, все избиратели в той или иной организационно-правовой форме могли реально использовать право постановки вопроса об отзыве и обосновать свое предложение;

б) для создания избирателям максимального удобства в осуществлении права отзыва депутата было установлено, что вопрос об этом может быть возбужден либо на очередном собрании избирателей, либо при обсуждении отчетных докладов депутатов, либо на специальных собраниях, созываемых соответствующим местным Советом;

в) основаниями для постановки вопроса об отзыве депутата могут быть случаи, когда он в той или иной форме игнорирует волю избирателей и не руководствуется ею в своей депутатской деятельности. Это может выражаться в систематическом невыполнении депутатом своих обязанностей, в частности, непосещение заседаний Совета, секций, комиссий, в отказе от выполнения поручений Совета и его президиума, в непринятии мер к выполнению наказов избирателей, в искажении депутатом в своей работе классовой пролетарской политики, в нарушении революционной законности, в недопустимом для депутата поведении²⁵);

г) вопрос об отзыве депутата решается только избирателями, пославшими его в Совет и с которыми у него имеются определенные правоотношения. Организационно-правовой формой реализации права отзыва депутата избирателями являются собрания его избирателей, которые правомочны при присутствии не менее 40% избирателей данного избирательного участка²⁶);

д) решение собрания избирателей по отзыву депутата окончательно, и по его существу оно не может быть обжаловано. Оно может быть отменено соответствующим сельским и городским Советом по своей инициативе или по заявлению отозванного депутата лишь в случае, если

²³) КПСС в резолюциях, ч. 1, М., 1954 г., стр. 425.

²⁴) Там же, стр. 415.

²⁵) См. постановление ВЦИК от 23 июля 1928 года «Об отзыве депутатов» (СУ 1928 г., № 104, ст. 657), Положение о городских Советах (СУ РСФСР 1933 г., № 29, ст. 103), Положение о сельских Советах (СУ 1931 г., № 11, ст. 142).

²⁶) Там же.

оно (решение об отзыве депутата) принято в отсутствие кворума, предусмотренного Положением о сельском Совете и Положением о городском Совете. Следовательно, отсутствие кворума является единственным процессуальным поводом для отмены решения собрания об отзыве депутата;

е) в случае отмены местным Советом решения собрания избирателей об отзыве депутата повторное собрание для вторичного рассмотрения вопроса об отзыве депутата должно быть назначено Советом не позднее двухнедельного срока со дня отмены решения.

Таким образом, для отзыва депутата был установлен простой, деловой порядок, максимально обеспечивавший избирателям условия для осуществления ими права, гарантирующего непрерывность их воли для органов государственной власти. Законодательство о местных Советах РСФСР ясно подчеркивало, что местный Совет не имеет права подменять избирателей и не может лишать полномочий своих членов. Однако он обязан поставить перед избирателями соответствующего избирательного участка вопрос об отзыве депутата в случаях, предусмотренных законодательством²⁷). Следовательно, как в выборах депутатов, так и в их отзыве решающая роль принадлежит самим трудящимся и она охраняется избирательным законодательством Советского государства с самого начала его возникновения.

В законодательстве о праве отзыва депутатов в первой фазе развития Советского государства говорилось лишь о депутатах городских и сельских Советов; в нем не было речи о делегатах съездов Советов и членах Центрального Исполнительного Комитета СССР, членах Центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик и членах исполнительных комитетов съездов Советов на местах. Это было не случайно и объяснялось особыми условиями советского государственного строительства в те годы.

5. Государственно-правовой предпосылкой отзыва депутата советского представительного органа является наличие правоотношения между депутатами и их избирателями с определенным кругом прав и обязанностей его субъектов. Отзыв депутата является правовым последствием невыполнения им своих обязанностей, установленных государственно-правовым законодательством.

В первой фазе развития Советского государства депутаты наших представительных органов вступали в правоотношения с избирателями двух различных категорий, и это обуславливало своеобразие организационно-правовых форм отзыва депутатов.

Депутаты городских и сельских Советов избирались путем прямых выборов избирателями. Вследствие этого они вступали в правоотношение непосредственно со своими избирателями, были ответственны перед ними, а в случае неоправдания их доверия — отзывались ими. В ином порядке избирались депутаты нелокальных органов государственной власти: они избирались не избирателями непосредственно, а нижестоящими органами государственной власти, которые выступали в таких случаях в качестве органов — коллегияльных избирателей. Поэтому у депутатов нелокальных органов власти были правоотношения с этими органами — коллегияльными избирателями, они выполняли их поручения, были ответственны перед ними, а в случае неоправдания их доверия — лишались депутатских полномочий, но не отзывались из представительных органов, а исключались из их состава.

²⁷) См. ст. 42 Положения о городских Советах РСФСР (СУ РСФСР 1933 г., № 29, ст. 103).

По своей политико-правовой природе **исключение** депутатов из состава нелокальных представительных органов по существу было равнозначно **отзыву** депутатов из локальных органов, ибо нелокальные органы государственной власти представляли волю и интересы тех же избирателей, которые выбирали депутатов локальных Советов. Таким образом, государственное право уже в те годы последовательно охраняло права избирателей и закрепляло за всеми депутатами не только права, но и корреспондирующие им обязанности по отношению к избирателям. Это полностью соответствовало политико-правовым взглядам рабочего класса, не признающего прав без обязанностей. «Вместо «за равные права для всех», — писал Энгельс, — я предлагаю «за равные права и равные обязанности всех» и т. д. Равные обязанности — для нас это особенно важное дополнение к буржуазно-демократическим равным правам, дополнение, отнимающее у последних их специфически-буржуазный смысл»²⁸⁾.

Так, в соответствии со ст. 41 Положения о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах, утвержденного постановлением ВЦИК и СНК РСФСР 6 апреля 1928 года²⁹⁾, члены исполнительных комитетов местных съездов Советов, будучи депутатами нелокальных представительных органов, могли быть подвергнуты исполнительным комитетом дисциплинарным взысканиям в пределах действующих узаконений (п. «з», ст. 20) за невыполнение обязанностей, предусмотренных законодательством, они несли дисциплинарную, а в надлежащих случаях — уголовную ответственность (ст. 39), лишались своих полномочий и выбывали из его состава по постановлению самого исполнительного комитета в случаях совершения порочащего проступка или преступления (п. «а», ст. 42).

Будучи разновидностью права отзыва депутата, институт лишения членов нелокальных представительных органов депутатских полномочий и исключения их из состава этих органов применялся и по отношению к членам Центрального исполнительного комитета СССР и Центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик. «Исключение из состава членов ЦИК СССР, — говорилось в ст. 75 Положения о членах ЦИК СССР (1923 год), — между очередными съездами, на которых избираются члены Центрального исполнительного комитета, допускается по постановлению чрезвычайных съездов Советов СССР и в особо срочных случаях по постановлению ЦИК СССР с доведением об этом до сведения ближайшего съезда Советов».

Право отзыва депутатов еще в первой фазе развития Советского государства сыграло важную роль в обеспечении действительного представительства интересов народа в органах государственной власти, в подавлении сопротивления свергнутых классов, в совершенствовании деятельности органов государственной власти, в вовлечении в государственную работу передовых рабочих и крестьян, в повышении организующей роли Советов в социалистическом строительстве. Благодаря постоянным заботам со стороны большевистской партии³⁰⁾ и росту организованности и политической сознательности трудящихся право отзыва депутатов оперативно применялось по отношению к депутатам, не оправдавшим их доверия и для замены их достойными представителями масс. Так, только в первом полугодии 1931 года из сельских советов РСФСР (без автономии) было отозвано около 23 тысяч депутатов и из городских Советов более 1 тысячи депутатов, а в течение первого полугодия 1935 года

²⁸⁾ К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. XVI, ч. II, стр. 107.

²⁹⁾ СУ РСФСР 1928 г., № 70, ст. 73.

³⁰⁾ См. КПСС в резолюциях., т. II, М., 1954 г., стр. 277; СЗ СССР 1925 г., № 35, ст. 247.

даже по неполным данным было отозвано из сельсоветов РСФСР 30165 депутатов³¹⁾.

Итак, право отзыва депутатов, как институт советского избирательного права, было узаконено в нашем государстве в первый же период после установления Советской власти. При этом избиратели непосредственно осуществляли это право лишь в отношении депутатов сельских и городских Советов, избравшихся прямыми выборами. В отношении же депутатов органов государственной власти, избравшихся многостепенными выборами, они осуществляли право отзыва не непосредственно, а через нелокальные органы государственной власти, которые выступали в качестве коллегиальных избирателей депутатов (членов) этих органов. Это было известным ограничением демократизма, имевшим временный характер, отражавшим особые условия социалистического строительства в нашей стране и непосредственно связанным с действием многостепенных выборов.

Однако право отзыва депутатов, будучи осуществляемым в своеобразных формах, соответствующих историческим условиям того времени, полностью обеспечивало представительство воли и интересов трудящихся в органах государственной власти в центре и на местах, их полновластие и суверенитет.

6. Победа социализма в СССР и дальнейшая демократизация советской избирательной системы создали благоприятные условия для развития института отзыва депутатов в советском избирательном праве. При этом особое значение имели замена многостепенных выборов прямыми при выборах в нелокальные органы государственной власти и введение системы выборов депутатов Советов всех звеньев по избирательным округам. Все это еще больше приблизило Советы к трудящимся, теснее сомкнуло их, создало более благоприятные условия для контроля со стороны народных масс за деятельностью органов государственной власти. Соответственно этому право отзыва депутатов закреплено конституционными нормами Союза ССР, союзных и автономных республик и распространяется на Советы всех звеньев в центре и на местах. «Каждый депутат, — говорится в ст. 142 Конституции СССР, — обязан отчитываться перед своими избирателями в своей работе и в работе Совета депутатов трудящихся и может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке»³²⁾.

Однако в течение двух десятилетий порядок отзыва депутатов законодательно не был определен. Поэтому в практике государственного строительства не только не было единообразия в порядке осуществления трудящимися права отзыва, но вообще оно применялось весьма редко, хотя наряду с депутатами, достойно выполнявшими свои обязанности перед избирателями и которых было подавляющее большинство, в Советах были депутаты, которые работали недостаточно, не оправдывали доверия избирателей и заслуживали отзыва. Поэтому XX съезд КПСС отметил в качестве одного из серьезных недостатков в работе Советов депутатов трудящихся забвение о таком важном средстве улучшения работы органов государственной власти, как право отзыва депутатов. «Конституцией предусмотрено, — говорилось в отчетном докладе ЦК КПСС, — что депутат Совета, не оправдавший оказанного ему дове-

³¹⁾ См. А. А. Карп, Право отзыва депутатов (Журн. «Советское государство и право», 1949 г. № 9, стр. 40).

³²⁾ См. также, например, Конституции РСФСР (ст. 147), Украинской ССР (ст. 123), Татарской АССР (ст. 110), Башкирской АССР (ст. 110) и др.

рия, может быть отозван избирателями. Это положение не всегда применяется к тем депутатам, которые не оправдали доверия избирателей. Необходимо покончить с подобными недостатками в работе Советов, укрепить их связь с избирателями, строго соблюдать все положения, предусмотренные Конституцией»³³⁾.

Одной из причин, в силу которых было предано забвению право отзыва депутатов, явились пробелы в советском избирательном законодательстве. Вплоть до конца 1957 года, когда было утверждено Положение о порядке отзыва депутатов местных Советов депутатов трудящихся Молдавской ССР³⁴⁾, ни в Союзе ССР и ни в одной из союзных и автономных республик нормативного акта, регулирующего порядок отзыва депутатов, издано не было. Лишь после XX съезда КПСС Комиссии законодательных предложений палат Верховного Совета СССР, комиссии законодательных предложений Верховных Советов союзных и автономных республик разработали законопроекты по вопросу о порядке отзыва депутатов и представили их на утверждение Верховных Советов.

Первым законодательным актом в этой области явился Закон о порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР, принятый 3-й сессией Верховного Совета СССР V созыва 30 октября 1959 года³⁵⁾. Вслед за этим законы о порядке отзыва депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик и местных Советов депутатов трудящихся приняты в союзных и автономных республиках.

Законодательство Союза ССР, союзных и автономных республик о порядке отзыва депутатов исходит из единых для всех советских представительных органов принципов обеспечения решающей роли самих трудящихся во всех стадиях отзыва депутата, легкости и доступности организационно-правовых форм, в которых осуществляется право отзыва депутата для трудящихся.

В отличие от конституционных норм избирательного права законодательство о порядке отзыва депутатов не только подчеркивает, что депутат может быть отозван по решению большинства избирателей, но определяет в общих чертах мотивы, по которым депутат может быть отозван из состава Совета. Такими мотивами являются неоправдание доверия избирателей и совершение действий, недостойных высокого звания депутата.

В отзыве депутата решающая роль отводится самим трудящимся как избирателям, непосредственно состоящим в правоотношениях с депутатом. Она выражается в ряде организационно-правовых форм:

а) трудящиеся как избиратели выступают в качестве единственных субъектов права возбуждения вопроса об отзыве депутата. Законодательством это право обеспечивается за общественными организациями и обществами трудящихся, а равно за общими собраниями рабочих и служащих — по предприятиям и учреждениям, крестьян — по колхозам и селам, рабочих и служащих совхозов — по совхозам, военнослужащих — по воинским частям. При отзыве депутата местного Совета депутатов трудящихся право возбуждения вопроса об отзыве обеспечивается также за собраниями трудящихся по цехам — на предприятиях, по бригадам — в колхозах, за общими собраниями избирателей или группами избирателей — по месту их жительства и т. д., при условии, если во всех этих организационных формах примет участие не менее

³³⁾ XX съезд КПСС, Стеногр. отчет, т. 1, М., 1956 г., стр. 92.

³⁴⁾ См. Справочник по законодательству для исполнительных комитетов районных Советов депутатов трудящихся, т. 1, М., 1959 г., стр. 89—91.

³⁵⁾ Ведомости Верховного Совета СССР, 1959 г., № 44, ст. 222.

одной трети общего числа избирателей данного избирательного округа³⁶);

б) проведение голосования по отзыву депутата назначается соответственно Президиумом Верховного Совета СССР, Президиумами Верховных Советов союзных и автономных республик и исполнительными комитетами местных Советов депутатов трудящихся. При этом единственным основанием для назначения ими голосования по отзыву депутата являются решения общественных организаций и собраний трудящихся, возбуждающих вопрос об отзыве депутата с соблюдением требований законодательства по этому вопросу. По смыслу закона, Президиум Верховного Совета СССР и иные органы, которые по закону назначают проведение голосования по отзыву депутата, не имеют права назначать такое голосование по своей инициативе, без решений о том общественных организаций и собраний трудящихся;

в) сами трудящиеся **обсуждают и решают** вопрос об отзыве депутата. Для этого проводятся собрания избирателей соответствующего избирательного округа, созываемые общественными организациями и обществами трудящихся в том же порядке, в каком возбуждается вопрос об отзыве депутата. Каждой общественной организации, равно как и каждому гражданину после назначения голосования по отзыву депутата обеспечивается право беспрепятственной агитации за отзыв или против отзыва депутата согласно соответствующим конституционным законоположениям. Решение по вопросу об отзыве депутата принимается на этих собраниях **открытым** голосованием. Это полностью соответствует указаниям программы партии о том, что отзыв депутата, как и его выборы, должны проводиться в формах, легких и доступных для трудящихся³⁷);

г) для наблюдения за исполнением законодательства о порядке отзыва депутата при проведении голосования об отзыве и для определения результатов голосования, а также для рассмотрения жалоб о нарушении законности при проведении голосования об отзыве депутата в соответствующем избирательном округе образуется Окружная избирательная комиссия из представителей общественных организаций и обществ трудящихся, а также из представителей общих собраний трудящихся. Роль органов государства в этом сводится лишь к утверждению состава избирательной комиссии; после же утверждения Окружная избирательная комиссия от имени и по уполномочию трудящихся руководит проведением голосования по отзыву депутата.

Окружная избирательная комиссия по проведению голосования об отзыве депутата на основании протоколов собраний избирателей производит подсчет голосов, поданных по данному избирательному округу за отзыв или против отзыва депутата, устанавливает результаты голосования и протокол о результатах голосования представляет в органы, назначившие проведение голосования по отзыву депутата по избирательному округу. Депутат считается отозванным, если за отзыв голосования большинство избирателей данного избирательного округа. Результаты голосования опубликовываются Окружной избирательной комиссией не позднее пяти дней после определения результатов голосования;

д) законодательство о порядке отзыва ограждает депутата от ущемления его прав, чести и достоинства в результате возможных ошибок при оценке обстоятельств, послуживших основанием для возбуждения воп-

³⁶) При анализе порядка отзыва депутата, касающегося депутатов местных Советов, мы исходим из законов о порядке отзыва депутатов местных Советов, принятых в РСФСР (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960 г., № 40, ст. 587), Киргизской ССР (Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР, 1960 г., № 15, ст. 73) и Армянской ССР (Ведомости Верховного Совета Армянской ССР, 1960 г., № 4, ст. 37).

³⁷) См. КПСС в резолюциях..., ч. I, М., 1954 г., стр. 415.

роса об его отзыве. В соответствии с этим оно предусматривает **обязанность** общественных организаций или собраний трудящихся, возбуждающих вопрос об отзыве депутата, сообщать ему об этом с изложением мотивов постановления ими вопроса об его отзыве. Депутат **вправе** представить общественным организациям или собраниям трудящихся, возбуждающим вопрос об его отзыве, объяснения в устной или письменной форме по поводу обстоятельств, послуживших основанием для постановления вопроса об его отзыве.

Таков порядок отзыва депутатов в Советском государстве. Он прост и доступен для трудящихся. Конечно, в современных условиях СССР, где трудящиеся под руководством КПСС с такой ответственностью, организованностью и сознательностью относятся к выборам депутатов и где так высок уровень политической сознательности, культуры и правосознания избирателей и депутатов, не может быть массового отзыва депутатов. В Советском государстве преимущественное большинство депутатов — верные слуги народа, они пользуются доверием и уважением со стороны избирателей. Однако право отзыва депутатов, будучи гарантией полноправия трудящихся и ответственности депутатов, представляющих каждый права и интересы своих избирателей, а в совокупности весь народ, оказывает мобилизующее влияние на то незначительное меньшинство депутатов, которое недостаточно серьезно относится к выполнению своих обязанностей. Новый порядок отзыва депутатов уже находит применение в практике работы советских представительных органов³⁸). В целом он удачен и вполне соответствует задачам обеспечения отзыва депутатов, утративших доверие избирателей.

Однако необходимо дальше совершенствовать законодательство о порядке отзыва депутатов с учетом данных практики его применения. В частности, нам представляется необходимым:

а) определить срок, в течение которого должна быть проведена вся работа по голосованию об отзыве, имея в виду, что в действующем законодательстве об отзыве депутата, за исключением законодательства Молдавской ССР, не определены сроки представления решений общественных организаций и собраний трудящихся о возбуждении вопроса об отзыве депутата на рассмотрение соответствующих органов государства, назначения и проведения голосования по отзыву и т. д.;

б) включить в законодательство об отзыве депутата всех республик указания о порядке проведения выборов взамен отозванного депутата, как это сделано в Положении об отзыве депутата местного Совета Молдавской ССР;

в) привести законодательство Молдавской ССР об отзыве депутата местного Совета в соответствие с общими принципами отзыва депутатов в Союзе ССР в смысле замены **Положения** об отзыве депутата, утвержденного Президиумом Верховного Совета Молдавской ССР, а затем Верховным Советом Молдавской ССР. **Законом** о порядке отзыва депутата и замены **тайного** голосования по отзыву, предусмотренного ст. 2 указанного выше Положения, **открытым** голосованием, делающим отзыв депутата более простым и доступным для трудящихся.

³⁸) Так, на основании решений общественных организаций и собраний трудящихся Президиум Верховного Совета Узбекской ССР назначил голосование по отзыву депутатов Верховного Совета Узбекской ССР по 383-му избирательному округу Бабаджанова Ю. (Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР 1960 г., № 7, разд. 2), и по 35-му избирательному округу Юлдашева М. (Ведомости Верховного Совета Узбекской ССР 1960 г., № 6, разд. 2, ст. 2). Депутаты были отозваны и взамен их были избраны другие депутаты по этим избирательным округам. Отозван так же депутат Верховного Совета Белорусской ССР по избирательному округу № 39 Марголин Е., который, будучи председателем колхоза им. Тельмана Минского района, занимался жульническими махинациями, приписками, очковтирательством, обманом (Газ. «Правда», 15 марта 1961 г.).