



# ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭТИКА В СССР

1922–1991 гг.



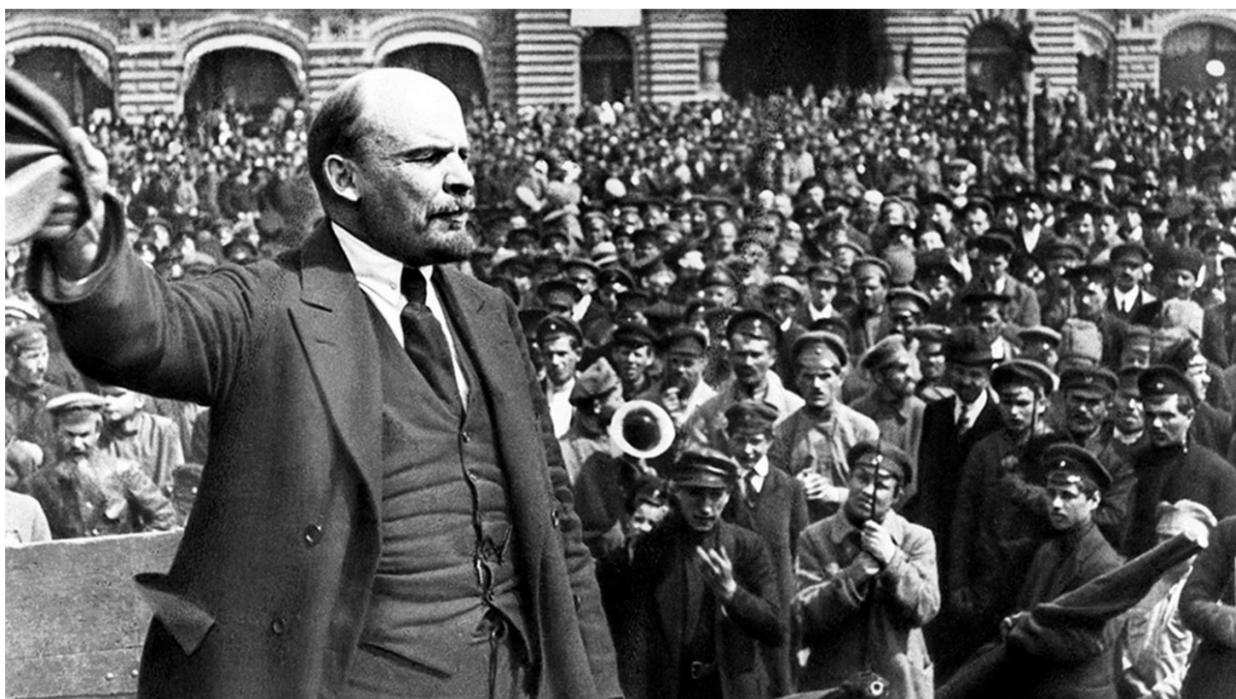
Олег Бундин,  
советник Департамента по обеспечению  
деятельности Комиссии Партии по этике

«Депутат должен знать, что он слуга народа, его посланец в Верховный Совет, и он должен вести себя по линии, по которой ему дан наказ народом. Свернул с дороги, избиратели имеют право потребовать назначения новых выборов, и депутата, свернувшего с дороги, они имеют право прокатать на вороных. Это замечательный закон. Мой совет, совет кандидата в депутаты своим избирателям, помнить об этом праве избирателей — о праве досрочного отзыва депутатов, следить за своими депутатами, контролировать их и, ежели они вздумают свернуть с правильной дороги, смахнуть их с плеч, потребовать назначения новых выборов. Правительство обязано назначить новые выборы. Мой совет — помнить об этом законе и использовать его при случае».

И.В.Сталин  
11 декабря 1937 года

«Депутат Верховного Совета СССР по решению большинства избирателей соответствующего избирательного округа может быть в любое время отозван, если он не оправдал доверие избирателей или совершил действие, недостойное высокого звания депутата».

Закон «О порядке отзыва депутата  
Верховного Совета СССР»  
30 октября 1959 года



Мы продолжаем цикл статей, изучающих развитие политической этики в России. В предыдущей части было рассмотрено зарождение этических норм в первом российском Парламенте. Его деятельность была внезапно прервана в 1917 году свершившейся революцией.

К этому привел глубокий экономический, политический и социальный кризис. Следствием непрекращающейся войны стала экономическая разруха, обострение нужды и бедствий народных масс, рост антивоенных настроений и всеобщее недовольство самодержавием.

После свержения самодержавия в ходе Февральской революции в стране установилось двоевластие. Одну ветвь власти – буржуазно-демократическую, представляло Временное правительство, другую – революционно-демократическую – Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Опираясь на разработанную в XIX веке Марксом и Энгельсом доктрину «диктатуры пролетариата» и на исторический опыт Парижской коммуны 1871 года, Ленин в своей работе 1917 года «Государство и революция» отстаивает необходимость слома старой государственной машины. Уже с ноября 1917 года разворачивается бурный процесс уничтожения старого госаппарата и строительство вместо него нового.

«Нельзя не признать... справедливость утверждения Зомбарта, что в самом марксизме от начала до конца нет ни грана этики», – утверждал В. Ленин.

II Всероссийский Съезд Советов формирует новые органы власти – ВЦИК («советский парламент») и СНК

(«советское правительство»). Министерства разогнанного Временного правительства заменяются наркоматами. Старые судебные органы заменяются «народными судами» и ревтрибуналами, 7 декабря 1917 года основана ВЧК.

В период советской власти принцип разделения властей был отвергнут, тем самым государство отказалось и от парламентаризма европейского типа. Законодательные и представительные институты лишь частично соответствовали общей модели парламентаризма. Буржуазному парламентаризму противопоставлялась власть Советов, соединявших исполнительные и распорядительные функции.

Советы, по мысли Ленина, должны быть «работающей корпорацией», в которой «каждый член Совета выполнял известную работу по управлению государством», и «чтобы рядом постепенных и осторожно выбираемых, но неуклонно проводимых мер все население поголовно привлекалось к самостоятельному участию в управлении государством».

На V съезде Советов 10 июля 1918 г. была принята первая советская Конституция. Она сохранила сложившуюся структуру власти. Делегаты Всероссийского съезда Советов избирались городскими Советами (один делегат от 25 тыс. избирателей) и губернскими съездами Советов (один делегат от 125 тыс.). Неравная норма представительства сложилась исторически и обеспечивала сохранение власти большевикам.

Система разделения властей, буржуазный парламентаризм, традиции западной демократии были чужды абсолютному большинству населения. Имен-

но поэтому народные массы России пошли за Советами. В этих органах власти люди увидели общинное, вечевое начало, где решения принимались на основе здравого смысла, без парламентской казуистики. Произошло соединение нравственного, общинного идеала народа с идеей государственности. Несомненно, что Советы стали важным фактором успеха большевиков в Гражданской войне, но к ее исходу подверглись негативной трансформации, реальная власть перешла к чрезвычайным органам и партийным структурам РКП(б).

Во время войны выборы в Советы не проводились. После ее окончания в феврале 1946 г. были проведены выборы в Верховный Совет СССР, через год – в Верховные Советы союзных и автономных республик. Сессии Верховных Советов в эти годы созывались нерегулярно, необоснованно сужался круг вопросов, которые рассматривались высшими органами власти, слабой была работа постоянных комиссий. Подбор кандидатов в депутаты проводился исключительно строго, они проходили проверку на наличие компрометирующих фактов в органах госбезопасности. Традиционно кандидатом №1 назывался И.В. Сталин, затем другие высшие партийно-государственные руководители. На местах партийные комитеты на основе разнарядок сверху подбирали кандидатов в депутаты. Выборы проводились на безальтернативной основе.

Работа избирателей со своими депутатами строилась на основе наказов, которые в первую очередь выражали местные нужды и запросы. Избиратели нередко вносили предложения с указанием способов их реализации, прежде всего это касалось проблем развития жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, народного образования, развития сети транспортных коммуникаций.

В качестве основного наказания для народного избранника был отзыв депутата. Право отзыва депутата, как одно из основных положений социалистического демократизма, установленное в результате Великой Октябрьской социалистической революции и создания Советского государства, являлось выражением полновластия советского народа и гарантировало действительную ответственность депутата перед избирателями.

В.И. Ленин писал: «...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. Это основное, принципиальное положение истинного демократизма...».

По Сталинской Конституции 1936 года каждый депутат в Совет депутатов трудящихся, начиная от сельского совета вплоть до Верховного Совета СССР, обязан отчитываться перед своими избирателями о своей работе в Совете и о работе самого Совета депутатов трудящихся. Депутат Верховного Совета по решению большинства избирателей соответствующего избирательного округа может быть в любое время отозван, если он «не оправдал доверия избирателей или совершил действия, не достойные высокого звания депутата».

В марте 1937 года Сталин в беседе с американским корреспондентом Р. Говардом, разъясняя суть новой Конституции, сказал: «Выборы в СССР теперь будут хлыстом в руках населения против плохо работающих органов власти. Миллионы избирателей будут смотреть: построил ли ты хорошую школу? Помог ли сделать труд более эффективным? Улучшил ли ты жизнь населения? Негодных отбросят. Выберут лучших».

Использование права отзыва в 1917–1918 гг. было незначительным, выборы в Советы проводились каждые три месяца, что позволяло без труда лишать мандата на очередных выборах депутата, не оправдавшего доверия избирателей.

Со второй половины 20-х годов в связи с политикой «оживления Советов» практика досрочного отзыва, по мнению советских законодателей, должна была искоренить «остатки старой дореволюционной бюрократической системы управления», подразумевающей бюрократизм, административный произвол, взяточничество, хищения и т.д. Кроме того, институт отзыва наряду с другими формами должен был разрешить проблемы отсутствия должной связи выборных лиц с избирателями и сократить отрыв руководящих органов от населения.

В новых положениях о местных Советах (1925–1926) порядок отзыва детализируется: решение об отзыве своего депутата или всего состава Совета могло принимать собрание избирателей при кворуме не менее 35%; обязательным было присутствие лица, об отзыве которого ставился вопрос. Решение собрания было окончательным и обжалованию не подлежало. В целях упорядочения фактического осуществления права отзыва в специальном постановлении ВЦИК 1928 года был отражен в некоторой степени механизм проведения данной процедуры. Так, вопросы об отзыве депутатов могли быть вынесены как на очередные собрания избирателей, в том числе при обсуждении отчетных докладов депутатов, так и на собрания, специально созываемые местным Советом для обсуждения вопроса об отзыве депутатов по инициативе как самого Совета, так и местных профессио-



нальных организаций, крестьянских обществ взаимопомощи, делегатских собраний женщин других общественных организаций или не менее 10 избирателей, объединяемых данным избирательным участком. Были прописаны также случаи, при которых депутат подлежал отзову, куда включались систематическое невыполнение возложенных обязанностей, непринятие мер к выполнению наказов избирателей и недопустимое для депутата поведение. Решение об отзыве принималось на собрании избирателей простым большинством голосов. Здесь же оговаривался вопрос об отмене постановления об отзыве. Примечательно, что причины отзыва депутата по политическим и классовым мотивам не было, однако из-за опасений усиления влияния мелкобуржуазных политических партий имелись общие рекомендации советского руководства по «более правильной оценке классовых элементов и классовых тенденций» для улучшения составов Советов. Однако избиратели (при отзыве депутата) исходили, прежде всего, из его личных качеств и поступков.

Так, из отчета одного из губисполкомов за 1928 год следовало, что из 44 отозванных председателей сельсоветов только семь утратили доверие за «искривление классовой линии в работе»; в числе оснований отзыва на первом месте были халатное отношение к работе, пьянство и дебоширство.

В годы начавшейся коллективизации советское руководство сильнее настаивало на применении классового подхода при инициировании отзыва избранных лиц. Так, в Постановлении XIV Всероссийского съезда

Сельсовет обязан ставить перед избирателями вопрос об отзыве депутатов в случаях:

- а) искажения депутатом в своей работе классовой пролетарской политики;
- б) систематического невыполнения депутатских обязанностей;
- в) недопустимого для депутата поведения.

Советов праву избирателей досрочного отзыва депутатов за утрату доверия придавалось особенное значение. Все классово враждебные элементы, как отмечалось в акте, «помогающие кулачеству и противодействующие проведению в жизнь мероприятий советской власти», должны быть своевременно отозваны самими избирателями из состава Советов.

В изданных после 1928 года Положениях о местных Советах вместе с подробной росписью прав и обязанностей депутатов несколько изменились нормы порядка отзыва: был увеличен процент кворума избирателей (не менее 40%), депутат мог быть отозван в любое время. Причиной отзыва могло стать «искажение депутатом в своей работе классовой пролетарской политики».

Статистические отчеты об оргмассовой работе сельсоветов 1931–1932 гг. показали, что первоочередными мотивами отзыва снова являлись бездеятельность и неработоспособность, т.е. прямое невыполнение наказов избирателей, а «искривление классовой линии» занимало к концу 1932 года четвертое место и было существенно меньше по числовым показателям относительно вместе взятых других причин. Например, согласно сообщению одного из орготделов, в отчетную кампанию 1933 года из 1886 сельсоветов были отозваны 9396 депутатов. Материал о причинах отзыва известен в отношении 8895 человек. Из них 6880 были отозваны за бездеятельность, 568 – за пьянство и дискредитацию власти, за искривление классовой линии – 541, как классово чуждый элемент – 290, за другие должностные преступления – 241, вследствие неумения справиться с порученной работой – 31. За первое полугодие 1934 года из 500 городских и поселковых советов РСФСР были отозваны 9295 депутатов, из числа которых за искривление классовой линии был отозван 191 человек. Остальные – за систематическое невыполнение депутатских обязанностей (1734) и прочие причины (7370).

В Конституции СССР 1936 года институт отзыва был продублирован в статье 142, содержание которой устанавливало, что каждый депутат должен был отчетываться о своей работе и мог быть отозван в любое

время по решению большинства избирателей в установленном законом порядке. При этом отзыв продолжал применяться только на местном уровне.

На протяжении без малого двадцати лет отсутствие закона об отзыве депутатов не создавало каких-либо серьезных проблем. Однако в 1955 году произошли события, показавшие, что прежними методами действовать невозможно.

10 марта 1955 года было принято решение Президиума ЦК КПСС «О недостойном поведении тт. Александра Г. Ф., Еголина А. М. и других», в котором говорилось: «В ЦК КПСС поступило заявление за подписью «Мать» о том, что именуемый себя писателем и драматургом К. Кривошеин заманивает к себе и развращает молодых девушек (в том числе дочь автора письма), организовал притон разврата, который часто посещается некоторыми ответственными работниками, в том числе министром культуры Александровым и другими. По поручению ЦК КПСС Комитетом партийного контроля при ЦК КПСС, а затем Комитетом Государственной безопасности при Совете Министров СССР и Прокуратурой СССР было проведено тщательное расследование фактов, приводившихся в заявлении. В результате этой проверки выяснилось, что заявление полностью подтверждается, что действительно в течение ряда лет авантюрист Кривошеин содержит притон разврата, «дом свиданий» в своей квартире и на даче, куда систематически завлекает молодых девушек и женщин, главным образом из среды театральной молодежи и студенток театральных училищ, соблазняя их разного рода подачками и обещаниями устроить карьеру путем знакомства с ответственными работниками и видными театральными и литературными деятелями. Кривошеин был арестован. Как установлено в результате расследования, министр культуры СССР т. Александров систематически посещал притон, организованный Кривошеиным, устраивал у него на квартире любовные свидания с различными молодыми девушками и женщинами и даже имел у себя ключ от квартиры Кривошеина. Более того, т. Александров оказывал явное покровительство проходимцу и преступнику Кривошеину. Как могло случиться, что среди посетителей грязного притона, организованного проходимцем Кривошеиным, оказались тт. Александров, Еголин и другие? Это можно объяснить только потерей чувства партийности, потерей нравственного и политического лица коммуниста. Как видно, у этих работников в сущности было два лица: на словах они считали и показывали себя марксистами, писали статьи о коммунистической морали, о борьбе с пережитками капитализма в сознании людей и т. п., на деле же они не были настоящими марк-

В решении также говорилось о наказаниях:

«1. За морально-бытовое разложение, потерю политической бдительности и неискренность перед партией в объяснении своего недостойного поведения снять т. Александрова Г. Ф. с поста министра культуры СССР, объявить ему строгий выговор с предупреждением и внести на утверждение пленума ЦК КПСС предложение о выводе т. Александрова из состава кандидатов в члены ЦК КПСС. Отстранить Г. Ф. Александрова от обязанностей члена Президиума Академии наук СССР.

2. Поручить Комитету партийного контроля при ЦК КПСС привлечь к строгой партийной ответственности тт. Еголина А. М. и Петрова С. М. за морально-бытовое разложение.

3. За проявленное притупление политической бдительности снять т. Кружкова В. С. с должности заведующего Отделом пропаганды и агитации ЦК КПСС и объявить ему строгий выговор.

4. Утвердить текст письма ЦК КПСС ЦК компартий союзных республик, крайкомам, обкомам, окружкомам, горкомам и райкомам партии в связи с недостойным поведением тт. Александрова, Еголина и других».

системами-революционерами, а оставались в душе беспринципными людьми и потому так легко связались с грязным развратником Кривошеиным».

Но вот лишить Александра депутатских полномочий оказалось гораздо труднее. Бывшего министра культуры отстранили от исполнения депутатских обязанностей после обращения его избирателей в Президиум Верховного Совета СССР, но не лишили депутатских полномочий. В итоге был разработан новый законодательный акт.

Принятый 30 октября 1959 года Закон «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» был составлен так, чтобы ни один народный избранник, от которого высокое руководство в центре решило избавиться, не смог бы сохранить свои полномочия. Его первая статья повторяла положение Конституции, а следующие описывали процедуру отзыва депутата:

«Статья 2. Право возбуждения вопроса об отзыве депутата Верховного Совета СССР принадлежит организациям Коммунистической партии Советского Союза, профессиональных союзов, Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи, кооперативным и другим общественным организациям в лице



их общесоюзных, республиканских, краевых, областных, окружных, районных, городских, районных в городах органов, трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям.

Статья 3. Общественные организации, трудовые коллективы, собрания военнослужащих по воинским частям, возбуждающие вопрос об отзыве депутата, сообщают об этом депутату с изложением мотивов постановки вопроса об отзыве. Депутат вправе представить общественным организациям и коллективам, возбуждающим вопрос об отзыве, объяснения в устной или письменной форме по поводу обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса об его отзыве.

Статья 4. Решения общественных организаций и коллективов, возбудивших вопрос об отзыве депутата, направляются в Президиум Верховного Совета СССР. Президиум Верховного Совета СССР рассматривает представленные материалы и передает их соответственно в Мандатную комиссию Совета Союза или Совета Национальностей для подготовки заключения. Если вопрос об отзыве депутата возбужден с соблюдением требований настоящего Закона, Президиум Верховного Совета СССР назначает проведение голосования об отзыве депутата.

Статья 5. Вопрос об отзыве депутата Верховного Совета СССР обсуждается и решается на собраниях избирателей соответствующего избирательного округа, созываемых указанными в статье 2 настоящего Закона общественными организациями по предприятиям, учреждениям, колхозам, воинским частям, а также по месту жительства избирателей. Решение по вопросу об отзыве депутата Верховного Совета СССР принимается открытым голосованием».

До принятия Закона о порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР в этих случаях Президиум Верховного Совета СССР принимал специальные постановления, которыми отстранял таких депутатов от исполнения депутатских обязанностей. Согласно статье I Закона СССР «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР», депутат Верховного Совета СССР по решению большинства избирателей соответствующего избирательного округа может быть в любое время отозван, если он «не оправдал доверия избирателей или совершил действия, недостойные высокого звания депутата».

Кроме оснований, указанных в статье I Закона, полномочия депутата Верховного Совета СССР могут прекращаться досрочно и в других случаях. Например, по личному заявлению депутата об освобождении его от депутатских обязанностей, ввиду обстоятельств, препятствующих их выполнению, на основании всту-



пившего в силу обвинительного приговора суда в отношении депутата. В этих случаях полномочия депутата могли бы быть прекращены по постановлению соответствующей палаты Верховного Совета, а в период между сессиями – по постановлению Президиума Верховного Совета СССР.

Таким образом был установлен принципиально единый регламент в отношении порядка отзыва депутатов на всех уровнях, т.е. и высших представительных органов – верховных советов общесоюзного и республиканского значения. Так, общими для всех актов являлись причины, по которым мог быть отозван депутат: если он не оправдал доверия избирателей или совершил действия, не достойные высокого звания депутата. Конституции СССР и республик 1977 и 1978 гг. сохранили преемственность в формулировании статьи о закреплении института отзыва депутата представительного органа, принципиальных новаций не имели и другие законодательные акты.

Конституционное закрепление (статья 102 Конституции СССР 1977 года) получил процесс передачи наказов депутатам от избирателей. Соответствующие Советы народных депутатов должны были их рассмотреть, организовать выполнение и проинформировать об этом граждан. Наказы, принятые к исполнению, публиковались в печати с указанием фамилии депутата, внесшего их на сессии, срока исполнения и исполнителя. Устанавливалась обязательность выполнения решений Советов для всех предприятий и организаций, находящихся на территории Совета. В наказах, данных депутатам верховных советов республик,

отражались проблемы развития различных отраслей промышленности, дорожного и коммунального строительства, развития инфраструктуры и увеличения жилищного фонда. Необходимые ресурсы по реализации наказов учитывались при составлении планов экономического и социального развития, для контроля по выполнению наказов стал чаще использоваться депутатский запрос. Анализ стенограмм заседаний Верховного Совета, статьи местных периодических изданий показывают, что для большинства депутатов регулярные встречи с избирателями и отчеты по выполнению наказов являлись ответственным делом, и возможность отзыва избирателями своего представителя вплоть до депутата всесоюзного значения была здесь хорошим подспорьем. В целом с 1959 года до начала 90-х годов из состава Верховного Совета СССР были отозваны 13 депутатов, из состава верховных советов союзных и автономных республик – 14921.

Полностью сломав систему государственной власти и выстроив новую систему народного представительства, Советское руководство также поменяло и парламентскую этику, создав новую на основе диалектики общечеловеческого и классового в нравственности.

Марксизм отбросил идеалистические теории морали, согласно которым моральные принципы стоят над историей и выводятся из внеисторического источника – Бога, абсолютной истины, абстрактного самосознания. В действительности люди всегда черпали свои моральные взгляды из своих реаль-

ных отношений, с изменением которых изменялись и моральные взгляды, представления о добре и зле. Марксистская этика утверждает, что формирование и усвоение человеком нравственных принципов и норм может происходить только в процессе практической деятельности.

В основе оценки деятельности депутата было положено понятие классового самосознания и основные нормы поведения, выведенные из этических норм нового, бесклассового общества. Народный избранник представлялся прежде всего слугой народа, исполняющий наказания своих избирателей и соответствующий общепринятым нормам поведения. Народный избранник не должен быть дебоширом, пьяницей, бытовым разложением, общественные интересы для него должны быть всегда выше личных. Он также не должен был «терять политическую бдительность». Депутат должен был исправно исполнять возложенные на него обязательства. Наказанием для депутатов являлось отстранение от депутатских обязанностей, отзыв и наказания по партийной линии. Также, депутат складывал свои полномочия по личному заявлению об освобождении его от депутатских обязанностей, ввиду обстоятельств, препятствующих их выполнению, на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда в отношении депутата. В этих случаях полномочия депутата могли бы быть прекращены по постановлению соответствующей палаты Верховного Совета, а в период между сессиями – по постановлению Президиума Верховного Совета СССР.

Важные изменения в деятельности народных представительств начались в конце 80-х годов.

В июне 1988 года генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев на XIX конференции объявил курс на политическую реформу. 1 декабря 1988 года был принят новый Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР» и внесены необходимые изменения в Конституцию СССР 1977 года.

8 декабря руководителями России, Украины и Белоруссии было подписано Беловежское соглашение, в преамбуле которого констатировалось прекращение существования СССР. Соглашение было ратифицировано Верховным Советом РСФСР 12 декабря. Тогда же Верховные Советы Белорусской ССР и РСФСР отозвали членов Верховного Совета СССР, представлявших данные республики, в результате чего Совет Союза (нижняя палата Верховного Совета) лишился кворума, что было констатировано его председателем К. Д. Лубенченко на заседании 17 декабря. На этом работа Верховного Совета СССР была прекращена.

Кампания по декоммунизации и деидеологизации общества напрямую коснулась и парламентской этики.

