

Розділ I

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

*О. Г. Мурашин, кандидат юридичних наук, доцент
(Національна академія внутрішніх справ України, м. Київ)*

НАКАЗИ ВИБОРЦІВ ЯК АКТИ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАДДЯ (історико-теоретичний аспект)

До початку дев'яностих років в законодавстві республік колишнього Союзу РСР, більшості соціалістичних країн існував так званий інститут імперативного мандату. Він визначав державно-правову природу відносин між депутатами і виборцями, до змісту якого входили й накази виборців. Наказами виборців визнавалися ухвалені передвиборними зборами відповідні доручення виборців, що спрямовані на поліпшення діяльності рад з керівництва державним, господарським і соціально-культурним будівництвом, забезпечення комплексного соціального розвитку їх територій, задоволенню зростаючих матеріальних і духовних потреб людей (ст.1 Указу Президії Верховної Ради СРСР про організацію роботи з наказами виборців в СРСР; ст.1 Положення про організацію роботи з наказами виборців в Українській РСР).

Особливості актів наказів виборців полягали в тому, що вони: по-перше, являли собою доручення виборців; по-друге, були адресовані конкретному кандидатові в депутати, що зареєстрований окружною виборчою комісією; по-третє, вони мали суспільне значення; по-четверте, були обґрунтованими, реальними; по-п'яте, приймалися більшістю голосів присутніх на передвиборчих зборах виборців; по-шосте, оформлювалися протоколом передвиборчих зборів.

У СРСР інститут наказів виборців був закріплений Основним Законом 1977 р. (ст. 102), конституціями союзних республік (ст. 91 Конституції УРСР 1978 р.), в яких вказувалося: виборці дають накази своїм депутатам, а відповідні ради народних депутатів розглядають і враховують їх при розробці планів економічного та соціального розвитку і складанні бюджету, а також при підготовці рішень з інших питань, організовують виконання наказів

та інформують громадян про їх реалізацію. Ці конституційні принципи отримали свій розвиток у поточному законодавстві. Так, в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 1 вересня 1980 р. про організацію роботи з наказами виборців був встановлений порядок висунення і прийняття до виконання наказів, а також порядок здійснення відповідного контролю.

Рішення про накази приймалися чи відхилялися простою більшістю при відкритому голосуванні присутніх на передвиборних зборах виборців.

У більшості республіканських положень про накази було записано: до передвиборних зборів відносяться збори з підтримки висунутих кандидатів у депутати і збори для зустрічі з кандидатами у депутати. Інакше вирішувалось це питання у Положенні про організацію роботи з наказами у Білоруській РСР 1982 р. Ст. 3 цього Положення встановлювала, що накази даються виборцями тільки на передвиборних зборах для зустрічі з кандидатами в депутати. За формою це нібито звужувало можливості виборців висувати і обговорювати свої накази. Насправді ж у цьому формулюванні відбита найбільш поширена того часу практика наказів зареєстрованим кандидатам у депутати при їх зустрічі з виборцями. Вибори до місцевих рад 1990 р., засвідчили, що накази давалися виборцями, як правило, на передвиборних зборах, що скликалися для зустрічі з кандидатами у депутати.

Гарантією виконання наказів виборців було їх включення в плани економічного і соціального розвитку та в бюджет рад. Саме таким включенням наказів виборців у плани завершувався процес перетворення безпосередньо висловленої волі виборців у державну волю.

Дієвість прийнятих безпосередньо наказів можна простежити на таких цифрах: з 744,5 тис. доручень виборців, прийнятих до виконання місцевими радами десятого скликання, було реалізовано за станом на 1 січня 1986 р. понад 90%. На початок 1989 р. місцеві органи державної влади і управління реалізували понад 2700 наказів, що були дані депутатам Верховної Ради СРСР одинадцятого скликання і понад 270 тис. наказів депутатами місцевих рад. У Народній Республіці Болгарія у 1981 – 1983 рр. народні ради прийняли до виконання близько 76 тис. наказів, що були дані депутатам місцевих представницьких органів і Народних Зборів НРБ.

У конституційній теорії і практиці здійснення суверенітету народу розрізняли загальні та спеціальні накази виборців.

Загальний наказ — це доручення виборців депутатам здійснювати належну йому як суверену владу у державі. Актом виборів виборці як би вручали своєму народному депутату голов-

ний наказ — здійснювати їх волю, виражати їхні інтереси у раді. Такий наказ мав (і безперечно зараз має) абсолютну імперативність. Це випливає і з присяги, що складають народні депутати перед Верховною Радою України: «Зобов'язуюсь ... боронити суверенітет і незалежність України ..., дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. ... Виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (ст. 79 Конституції України).

Спеціальний наказ — це конкретне доручення громадян, зверлене до свого депутата, яке має певний суспільний інтерес, обговорене і прийняте більшістю на зборах виборців округу. Спеціальні накази, на відміну від загальних, носили факультативно-обов'язковий характер. Загальнополітичний і спеціальний накази, як уявляється, складали органічну єдність, були взаємобумовленими і доповнювали один одного. У зв'язку з цим досить цікавими виглядають результати проведеного у 1988 р. соціологічного дослідження, у результаті якого було опитано 1037 депутатів обраних у багатомандатних виборчих округах: 423 — районних, 131 — міських, 162 — селищних й 321 — сільських радах (Апостолівський район Дніпропетровської області, Бериславський — Херсонської, Кагарлицький — Київської, Лутугінський — Луганської, Свалявський — Закарпатської). Питання анкети були взяті за наказами виборців. На запитання: «Якщо Ви отримали накази, то кому вони здебільшого адресовані?» — відповіді: 39% опитаних отримали накази, які були адресовані їм особисто, а 50% — всім депутатам виборчого округу (інші не відповіли на запитання).

Існуючі акти наказів виборців можна класифікувати і за іншими критеріями: за ступенем необхідності матеріально-технічного забезпечення та фінансових витрат; за часом реалізації; за зіставленням із планом економічного та соціального розвитку і бюджетом; за галузями народного господарства; за суб'єктами реалізації тощо.

Процедура організації роботи з актами наказів виборців складалася з наступних, відносно самостійних стадій: 1) їх облік і узагальнення; 2) розробка та затвердження плану заходів, що до виконання актів наказів; 3) організація виконання актів наказів; 4) контроль за їх виконанням.

Слід зазначити, що фактичні відносини з приводу актів наказів мали свої особливості: вони існували лише між виборцями і депутатами; акти наказів були обов'язковими для народних обраних.

Тривалий час у юридичній науці питання про характер (імперативний чи консультативний) таких актів прямого наро-

довладдя, як накази, тобто про обов'язковість їх виконання для рад, було дискусійним. З часом діючі нормативні акти дали підставу для однозначного висновку про їх дорадчий характер. Про це свідчить формулювання ст. 102 Конституції колишнього СРСР: «... Ради народних депутатів розглядають накази, враховують їх при розробці планів... і складанні бюджету...». З Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про організацію роботи з наказами виборців» від 1 вересня 1980 р. також випливає, що тільки рішення відповідної ради про прийняття наказів до виконання має обов'язкову силу, схвалення ж наказів зборами виборців не надає їм необхідної обов'язкової юридичної сили.

У зв'язку з цим, викликає подив, чому воля виборців мала затверджуватися обраним ними ж органом влади. Представницькі органи не вправі були затверджувати акти волевиявлення народу, що їх обрав. Такий стан речей, коли суверенна воля потребувала затвердження з боку представницького органу влади не сприяв підвищенню їх авторитету і соціально-політичній значимості, послаблював вимоги до самої процедури вироблення наказів з тим, щоб досягнути дійсного волевиявлення більшості виборців і всебічній оцінці актів-наказів з точки зору їх реальності та обґрунтованості. Крім того, це прищувало роль мандату депутата при висуванні наказів на зборах виборців та організації послідуючого їх виконання.

Накази виборців виступали як складовий елемент імперативного мандату (*mandatum* — лат., повноваження, наказ, доручення), який передбачав обов'язковість наказів виборців для народних депутатів, обов'язковість звітності депутатів перед виборцями і право виборців відкликати депутата. Відносини, що виникали між виборцями і народними депутатами з цього приводу були визначальними і складали основу всіх інших відносин.

Серед багатьох вчених-юристів не було єдності поглядів щодо як змісту поняття імперативного депутатського мандату, так і його прийнятності взагалі. Причому деякі автори намагалися уникати терміну «імперативний мандат» і навіть стверджували, що в них немає необхідності.

З часом між юристами-теоретиками і працівниками рад щодо наказів виборців почало спостерігатися дещо негативне ставлення. Так, наприклад, народний депутат С. Рябченко (у 1990 р.) писав, що накази — це фікція і від них слід взагалі відмовитися [1]. Подібні розмови точилися і серед інших народних депутатів України. Це мало місце, зокрема, при обговоренні у Верховній Раді України плану заходів з виконання наказів виборців, які були дані народним депутатам дванадцятого скликання.

У прийнятій Верховною Радою Конституції України 1996 р.

відсутні положення, пов'язані з імперативним депутатським мандатом. Стосовно ж конституцій нових держав Європи та Азії, то вони прямо вказують на те, що народні представники ... «не обмежуються ніякими директивами» (ст. 73 Конституції Словацької Республіки, ст. 26 Основного Закону Чеської Республіки); «ніякими мандатами» (ст. 59 Конституції Литовської Республіки); «не зв'язані наказами виборців» (ст. 6 Конституційного Закону Республіки Польща); «не мають імперативного мандату» (ст. 82 Конституції Республіки Словенії); «не мають мандату імперативного характеру» (ст. 74 Конституції Республіки Хорватія) тощо. Теж саме можна спостерігати і в конституціях ряду розвинених країн Європи.

Разом з тим, питання про доцільність існування або відсутності наказів депутатам всіх рівнів залишається відкритим. Звернувшись до практики проведення передвиборчих компаній ми зможемо побачити, що накази кандидатам у депутати збереглися, але прийняли нові, непередбачені законодавством форми. Це стосується різного роду прохань-вимог населення до своїх кандидатів і відповідних ним обіцянок що містяться в їх передвиборчих програмах. Більш того, в ряді випадків електорат ставить за умову позитивного голосування за певного кандидата попереднє виконання тих чи інших робіт по благоустрою територій, покращення комунального обслуговування і т. д.

Зрозуміло, що обіцянки кандидатів у депутати вказані ними до виборів не є для них обов'язковими після їх проведення. Але з позицій честі, совісті обрані депутати повинні дотримуватись даного ними слова. Якщо це так, то має існувати якийсь юридичний документ (акт), який після підписання його кандидатом у депутати з одного боку і виборцями з іншого, в разі обрання зобов'язував першого виконати взяті на себе зобов'язання і передбачав би для нього певні негативні наслідки в разі їх невиконання аж до відкликання з представницького органу.

У зв'язку з цим було б доречним запровадити правовий механізм юридичної фіксації передвиборчої програми кандидата в депутати, який виключав би політичне шахрайство, маніпулювання думкою більшості в інтересах однієї людини та передбачав би правову відповідальність за зраду інтересів виборців.

Цей механізм існує та логічно впливає з теорії договірної походження держави, ідеї, якої, на нашу думку, могли б бути втіленими в практику нашого життя [2].

По-перше, всю процедуру обрання депутатів треба розглядати з точки зору договору, що укладається між кандидатом з виборцями, за яким він зобов'язується досягти певних соціальних наслідків, що відповідали б їх інтересам.

По-друге, тексти передвиборних програм мають тестуватися у відповідних органах юстиції, нотаріально засвідчуватися і лише після цього оприлюднюватися і популяризуватися.

По-третє, нотаріально засвідчені та підписані кандидатами копії їх програм повинні бути поєднані з виборними бюлетенями і пронумеровані. Під час голосування програма має відриватися від бюлетня і залишатися у виборця.

У разі невиконання депутатом своїх передвиборних зобов'язань (для цього достатньо порівняти передвиборну програму останнього зі змістом його діяльності) слід надіслати його програму до виборчого органу з написом про недовіру. Зрозуміло, що за наявності відповідної кількості погашених виборцями програм виборчий комітет, зможе офіційно оголосити про невиконання народним представником своїх зобов'язань і, як наслідок про його відкликання.

На завершення слід констатувати, що на політичному рівні поняття наказу, зокрема загального збереглося. Так, 31 серпня 1999 р. представники двадцятьох політичних партій демократичного спрямування, які об'єдналися в блок «Наш вибір — Леонід Кучма!» на своїй Асамблеї обговорили і прийняли Наказ виборців України кандидату в Президенти, в якому виділено найголовніші проблеми, «від розв'язання яких залежить майбутнє нашої держави, доля наших дітей та онуків». Саме Президенту, як гаранту Конституції, належить зосередити увагу на їх вирішенні, говорить в Наказі [3].

Література

1. Рябенко С. Накази? Категорически против // Народный депутат. — 1990. - №3. — С. 11 – 12.
2. Телятник Л. Про політичну активність громадян та про необхідність вдосконалення виборчого законодавства // Право України. — 1997. — №12. — С. 96.
3. Курсу реформ альтернативи немає // Урядовий кур'єр. — 1999. — 2 вересня.