

Дослідник Т.Марітчак слушно зауважує, що навіть своєчасне подання письмових вказівок у кримінальній справі ще не означає, що виявлена прокурором помилка або порушення у справі будуть виправлені. Необхідно мати налагоджену систему обліку і контролю виконання даних вказівок, оскільки практика показує, що тільки за таких умов вказівки прокурора набувають реальної сили.

Висновки. Аналіз помилок на стадії досудового слідства, засвідчує: значна частина труднощів, які виникають перед дізнавачами, слідчими, прокурорами при вирішенні питань кваліфікації злочинів, виявлення, виправлення та попередження помилок на досудовому слідстві викликана як недоліками чинного законодавства, відсутністю роз'яснень щодо виявлення, виправлення та попередження помилок у кваліфікації злочинів, так і зневажанням правової комунікації.

Комунікативні помилки у діяльності ОВС дозволяють уникати інших недоліків у розслідуванні (недбалості, проступків, злочинів проти правосуддя).

Література

1. Марітчак Т.М. Помилки у кваліфікації злочинів / Т.М. Марітчак. – К.: Атіка, 2004. – 188 с.
2. Нравственные начала предварительного расследования: учеб. пособие / под ред. И.Г. Субботина. – Иркутск: Изд-во БГУЗП, 2003. – 156 с.

УДК [342.722+342.534.6] (477)

І.Є. Словська

кандидат юридичних наук, доцент,
Навчально-консультаційний центр Національного університету
«Одеська юридична академія» з юридичним коледжем у м. Чернівці

НАКАЗИ ВИБОРЦІВ ЯК ФОРМА ПРАВОВОГО ЗВ'ЯЗКУ МІЖ ВИБОРЦЕМ І ДЕПУТАТОМ

У статті досліджуються особливості наказів виборців – державно-правового інституту радянської науки і практики, що являв собою доручення виборців особливого суспільного значення депутатам представницьких органів, схвалені в установленому порядку. Автор розмірковує про доцільність запровадження наказів на сучасному етапі державотворчого процесу в Україні.

Ключові слова: наказ виборців, система Рад, виконавчий комітет.

В статье исследуются особенности приказов избирателей – государственно-правового института советской науки и практики, являвших собой поручения избирателей особого общественного значения депутатам представительных органов, принятые в установленном порядке. Автор размышляет о целесообразности учреждения приказов на современном этапе процесса становления государства в Украине.

Ключевые слова: приказ избирателей, система Советов, исполнительный комитет.

In article studied peculiarities of electors' orders – state-legal institute of soviet science and practice, that presents special community value instruction of electors to deputies of representative organs that were approved in accordance with established procedure. Author pondered over expedience of their introduction on the modern stage of state establishment process in Ukraine.

Key words: electors' orders, system of Soviets, executive committee.

Постановка проблеми. Українська незалежна держава є спадкоємицею теорії та практики державного будівництва Союзу РСР і Української РСР. Безперечно, нині Конституція 1996 р. і конституційне законодавство в цілому закріпили на найвищому рівні значні надбання світового конституціоналізму, які повністю заперечувала радянська ідеологія. Але чимало досягнень тогочасних державно-правових інститутів, що виявили свою ефективність впродовж десятиліть, доцільно і навіть необхідно відродити для сучасного державотворчого процесу.

Вважаємо, що одним із таких здобутків є інститут наказів виборців, що засвідчував особливий правовий зв'язок між виборцями і депутатами. Зрозумілим є неможливість повного його відтворення у сучасному вітчизняному законодавстві. Український конституціоналізм є складовою світових цивілізаційних

досягнень, що проголошують відносну самостійність парламентарія від окремих виборців, його статус як представника усього народу – виборчого корпусу, неможливість відкликання виборцями тощо (вільний депутатський мандат) [1, с. 240-241]. За таких умов постає питання про реальність відповідальності народного обранця перед «єдиним джерелом влади». Правовий зв'язок парламентарій – виборець набуває формального (номінального) характеру. Вищесказане стосується також і депутатів місцевих рад, що формуються в основному за змішаною виборчою системою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При написанні цього дослідження автор послуговувався переважно теоретичними і нормативними джерелами, опублікованими за період існування Союзу РСР й Української РСР. Саме такий підхід до аналізу наказів виборців, нині нехарактерних для науки і практики вітчизняного державного будівництва, дозволить з першоджерел встановити особливості цієї форми правового зв'язку між виборцем і депутатом. Теоретичні доробки таких вчених, як М. М. Богуславський, М. І. Козирь, В. В. Лазарев, Г. М. Мінковський, А. О. Селіванов, Г. Ф. Савченко, М. Г. Старовойтов, О. Я. Сухарев, В. К. Чантурія стали підґрунтям викладеного матеріалу та зроблених підсумків.

Метою статті є з'ясування особливостей наказу виборців як окремого державно-правового інституту радянської науки і практики та доцільності його запровадження на даному етапі державотворчого процесу в Україні.

Виклад основного матеріалу. За радянського періоду державного будівництва імперативний мандат проголошували конституційним принципом діяльності депутата системи Рад усіх рівнів (ст. 96 Конституції УРСР 1978 р.) [2, с. 182]. Керуючись загальнодержавними інтересами, він зобов'язувався враховувати специфіку територіальної громади та адміністративно-територіальної одиниці, на якій проживав до обрання у Верховну Раду Української РСР та місцеві Ради [3, с. 33].

Одним із проявів імперативного мандату були накази виборців – доручення виборців особливого суспільного значення своїм депутатам у представницькому органі, які ухвалювалися в установленому порядку. На той час накази виборців вважали одним із необхідних інститутів соціалістичної демократії, що забезпечував безпосередню участь громадян в управлінні державними і суспільними справами [4, с. 182].

Зазначимо, що ідея наказів виборців не була «продуктом» радянської епохи. Її пропитували ще на початку буржуазних революцій XVII–XVIII ст. Наприклад, у Франції виникло представництво за мандатом народу: кожний депутат отримував від своїх виборців певний мандат, який зобов'язував його до реалізації їхніх інтересів.

На терені України історія наказів виборців розпочинається з виникнення перших рад у 1905 р. На той час накази мали переважно політичний характер. Подальший розвиток цього інституту пов'язаний із прийняттям радянських конституцій, які поступово змінили значення наказів з політичних доручень на, здебільшого, господарські та соціально-культурні [5, с. 34].

Увага до наказів виборців посилюється із закріпленням статусу цього інституту в Конституції СРСР 1977 р. (ст. 102) [6, с. 36] і Конституції УРСР 1978 р. (ст. 91) [2, с. 181]. Нормативно-правові акти закріплювали обов'язок представницьких органів влади розглядати накази, враховувати їх при розробці планів економічного і соціального розвитку й формування бюджету, організувати виконання цих доручень та інформувати громадян про їх реалізацію.

Статті про накази виборців були включені в проекти Основних Законів за численними пропозиціями громадян. Зміст наказів відображав інтереси окремих груп населення і суспільства в цілому; формували обов'язкову програму депутатської діяльності, яку народ адресував своїм повноважним представникам. Тому їх виконання – важлива складова функціонування системи Рад [7, с. 281]. Реалізація наказів вимагала значних матеріальних затрат чи спільних зусиль партійних, громадських і державних інституцій та мала суттєве суспільно-політичне й господарське значення [8, с. 65].

Конституційні положення деталізували Указ Президії Верховної Ради Союзу РСР від 01 вересня 1980 року «Про організацію роботи з наказами виборців» [9] і Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 30 вересня 1981 року, яким затверджувалося Положення про організацію роботи з наказами виборців в Українській РСР [10]. Згідно з Положенням виборці визначали зміст наказів на передвиборних зборах: зборах по висунуванню кандидатів у депутати, зборах з підтримки висунутих кандидатів у депутати і зборах виборців для зустрічей з кандидатами у депутати. Кожний виборець, який брав участь у таких зібраннях, володів правом вносити пропозиції про накази. Вони обговорювалися на предмет суспільної значимості, обґрунтованості й реальності здійснення. Рішення про схвалення або відхилення пропозицій про накази приймали відкритим голосуванням простою більшістю голосів присутніх, а результати включали до протоколу зборів.

Виписку з протоколу з рішенням про схвалення пропозицій передавали у виконавчий комітет міської, районної в місті, селищної, сільської Ради народних депутатів (далі – виконавчий комітет Ради), на території якої проходили передвиборні збори. У свою чергу, виконавчий комітет надсилав матеріали депутатам вищестоящих Рад, реалізація яких належала до їх відання, у виконавчий комітет вищестоящої Ради [2, ст.ст. 3-5].

Після цього виконавчий комітет Ради подавав узагальнені накази виборців для попереднього розгляду відповідним відділам і управлінням виконавчого комітету, підприємствам, установам і організаціям. Їхні керівники у встановлений виконавчим комітетом строк повертали йому мотивований висновок із зазначенням можливих обсягів робіт, джерел фінансування і строків виконання наказів.

На підставі поданих документів виконавчий комітет Ради розробляв пропозиції про взяття наказів виборців до виконання і план заходів щодо їх виконання, що виносилися на розгляд Ради.

Виконавчий комітет організував реалізацію наказів, які могли бути виконані невідкладно, до розгляду їх відповідною представницькою установою. Про реалізацію таких доручень виконавчий комітет інформував Раду при внесенні на її розгляд і затвердженні плану заходів щодо виконання наказів виборців [2, ст. 7-9]. У плані заходів зазначали зміст наказів; якому депутатові дано накази; накреслювані заходи щодо їх виконання; державні органи, підприємства, установи, організації і службові особи, які забезпечували реалізацію наказів; терміни виконання наказів.

Рішення Ради про накази виборців доводилися до відома виборців, а також державних органів, підприємств, установ, організацій і службових осіб, які забезпечували їх реалізацію [2, ст.ст. 14-15]. Тобто можна вважати, що система Рад функціонувала із дотриманням принципу гласності.

Накази виборців, дані депутатам Верховної Ради Української РСР, реалізація яких належала до відання республіканських органів, розглядалися Президією Верховної Ради Української РСР. За її дорученням виконання цих наказів організувала Рада Міністрів Української РСР, яка повідомляла депутатів і Президію Верховної Ради про заходи з виконання цих наказів [2, ст. 17].

Контроль за виконанням наказів виборців здійснювали Верховна Рада Української РСР, Президія Верховної Ради Української РСР, Рада Міністрів Української РСР, місцеві Ради народних депутатів, виконавчі комітети, постійні комісії і депутати Рад. Хід виконання наказів державними органами, підприємствами, установами, організаціями і службовими особами, що забезпечували їх реалізацію, обговорювався Радами щороку при розгляді звітів про виконання планів економічного і соціального розвитку та виконання бюджету [2, ст. 27-28].

Депутат контролював реалізацію наказів виборців державними органами, підприємствами, установами, організаціями і службовими особами; вносив пропозиції про заслуховування на сесії Ради звіту або інформації будь-якого органу чи службової особи, підзвітних або підконтрольних Раді, про роботу з виконання наказів; звертався із запитом до відповідних державних органів і службових осіб у питаннях, пов'язаних з реалізацією наказів виборців.

Державні органи, підприємства, установи, організації і службові особи, на яких покладено виконання наказів, зобов'язувалися надавати депутатові необхідні довідкові матеріали та іншу інформацію з питань їх реалізації.

Депутат у звітах перед виборцями, колективами та громадськими організаціями повідомляв населення про хід виконання наказів [2, ст. 29, 32].

Накази виборців сприяли реалізації виборчих програм, оскільки були засобом залучення громадян до вирішення соціальних та господарських завдань [11, с. 26-27].

Гарантією реальності виконання наказів й проявом відповідальності депутата було передбачене законом і реалізоване фактично право виборців відкликати депутата, якщо він не виправдав довіри чи допустив дії, не гідні його високого соціального статусу [8, с. 9]. Правом порушувати питання про відкликання наділялися громадські організації в особі їхніх органів (не нижче районних і міських), трудові колективи та збори військовослужбовців військових частин. Рішення про відкликання з мотивацією причин повідомляли депутату, який володів правом надати пояснення, та відповідно Президію Верховної Ради Української РСР чи виконавчий комітет місцевої Ради. Державні органи розглядали матеріали і, якщо питання про відкликання було порушене з дотриманням вимог закону, призначали голосування. Депутат вважався відкликаним за умов відкритого голосування зборами виборців певного виборчого округу, якщо таке рішення підтримали більшість з них.

Зауважимо, що виборці досить активно використовували конституційне право відкликання депутатів, про що свідчать такі дані: в СРСР станом на 1982 р. з місцевих Рад відкликали більше 8 тисяч депутатів, з Верховної Ради союзних і автономних республік – більше 123, з Верховної Ради СРСР – 12 депутатів [12, с. 88-89; 7, с. 290-291].

Безперечно, правовий статус депутата не слід ідеалізувати. Для характеристики правотворчої і правозастосовної діяльності представницьких органів влади радянські державознавці послуговувалися терміном «партійність». Депутат як представник державного органу, сформованого за принципом партійної приналежності до керівної Комуністичної партії, при створенні правових норм та їх реалізації іншими суб'єктами пропагував інтереси політичної еліти суспільства, тобто керувався політичною та партійною доцільністю [13, с. 44-45].

На той час пріоритетними органами управління державою і суспільством вважали саме партійні, а не державні, органи, діяльність яких відбувалася у таких формах як: 1) вироблення обов'язкових до виконання вказівок державним і громадським організаціям; 2) підбір керівних кадрів державного апарату і громадських організацій; 3) перевірка через органи народного контролю та власні центральні і місцеві органи роботу кадрів, діяльність усіх державних й громадських організацій. Саме марксистсько-ленінська партія займала

особливе пріоритетне становище у політичній системі, оскільки являла собою «керівне ядро усіх організацій трудящих, як громадських, так і державних» [14, с. 355, 357-358].

Вищесказане свідчить про жорстку пов'язаність депутата не лише наказами виборців, на виконання яких спрямовувалася його діяльність як члена представницького органу влади, але й партійними настановами та догмами. На відміну від радянської моделі функціонування системи Рад з визнанням єдино вірної комуністичної ідеології, нині суспільний лад функціонує на засадах політичної та ідеологічної багатоманітності. Проте обрання депутатів за закритими партійними списками, які сформовані керівним складом партії за принципом особистої симпатії чи фінансової /іншої важливості, роблять народних обранців уразливими від своїх фактичних «роботодавців». На жаль, номер у прохідній частині партійного списку чи взагалі можливість балотування у складі певної політичної сили до представницького органу влади на наступних виборах визначаються ступенем підтвердження партійної приналежності та готовності використати депутатський мандат у партійних інтересах. Нині, як і кілька десятиліть тому, депутати здійснюють повноваження, керуючись політичною (партійною) доцільністю. Але жодного засобу впливу на депутата, який зловживає наданими привілеями та правами, злісно ухиляється від виконання службових обов'язків, на практиці не існує. Навіть збережена норма Закону про можливість відкликання депутата місцевої ради, що не виправдав довіри виборців, є номінальною і не діє [15, п. 1 ч. 1. ст. 5, ч. 2 ст. 10].

Чинна редакція Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (ст. 17) регламентує право виборців давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому. Такі доручення не повинні суперечити законодавству України, а їх виконання має належати до відання місцевих рад та їх органів.

Доручення виборців має бути підтримане більшістю учасників зборів.

Доручення, виконання яких потребує прийняття відповідною радою або її виконавчим органом рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом місцевої ради до відома відповідної ради або її органів.

Рада та її органи аналізують доручення та з урахуванням матеріальних можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади.

Доручення виборців враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, а також при підготовці рішень з інших питань.

Депутат місцевої ради бере участь в організації виконання доручень виборців як одноособово, так і в складі постійних й тимчасових комісій ради або в складі утвореної з цією метою депутатської групи, може залучати до їх виконання органи самоорганізації населення, а також виборців відповідного виборчого округу.

Контроль за виконанням доручень здійснюється відповідними радами, їх органами та депутатами місцевих рад. Органи, які в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію доручень, один раз на рік інформують раду про хід їх виконання.

Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання [15].

Зміст охарактеризованої статті фактично відтворює конституційні положення радянської доби про накази виборців, а саме: їх суть, форму, процедуру ухвалення та реалізації. Тобто нормативна гарантія виконання доручень виборців вже є запорукою подальшого зближення інтересів народу і його представника. На жаль, організаційна гарантія потребує удосконалення.

Безперечно, трапляються непоодинокі випадки реалізації доручень виборців депутатами місцевих рад. Проте, на жаль, у разі їх небажання дотримуватися перевибірних обіцянок засоби впливу на них відсутні.

Висновки. Отже, накази виборців за радянського державного будівництва характеризувалися такими ознаками: 1) були однією з форм прояву волі виборців, їх активної участі в управлінні державними справами; 2) суспільно значимими дорученнями, які надавалися в ході підготовки до виборів чи звітуванні депутатів перед виборцями; 3) надавалися депутатам Рад усіх рівнів; 4) прийнятими вважали накази, розглянуті сесією Рад і щодо яких розробили план заходів з реалізації; 5) депутати і комісії зобов'язувалися брати активну участь на всіх стадіях роботи з наказами, здійснювати контроль за виконанням заходів з їх реалізації [8, с. 25-26, 35].

Очевидним є неможливість застосування на даному етапі державотворчої практики точної копії радянської моделі наказів виборців. Проте, на думку автора, ідея відновити цю форму правового зв'язку між виборцем і депутатом у дещо зміненому форматі заслуговує на увагу і більш прискіпливий аналіз з боку науковців та практичних діячів. Нині різні суб'єкти виборчих кампаній пропонують майже ідентичні передвиборні обіцянки, нереальні або малоімовірні шляхи вирішення нагальних проблем державного і суспільного життя. За умови подальшого застосування пропорційної системи формування Верховної Ради України і змішаної у місцевих радах, крім сільських і селищних, доцільно законодавчо закріпити проект єдиного наказу виборців, процедуру його розробки, обговорення і доповнення небайдужими громадянами та членами політичних партій. Після закінчення терміну перебування у складі виборного органу публічної влади

представники політичних сил, а тим паче «мажоритарні» депутати, матимуть змогу відзвітувати про конкретні здобутки з реалізації завдань виборців, закріплених у наказі. Такі дії є запорукою додаткової підтримки населення й уникнення місця аутсайдера на майбутніх виборах.

Зауважимо, зміна термінології «наказ виборців» на визначення «доручення виборців», не змінить стан кризи відповідальності депутатів Рад усіх рівнів. Важливо повернути цьому конституційно-правовому інституту реальний зміст – невиконання наказу як обов'язку ефективно працювати на виборній посаді є реальною підставою дострокового припинення депутатських повноважень.

Література

1. Телітко В. Е. *Науково-практичний коментар Конституції України. Станом на 1 грудня 2010 р.* / В. Е. Телітко ; За ред. Мусіяки В. Л. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 544 с.
2. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.04.1978 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 156-202.
3. Савченко Г. Ф. *Народный депутат* / Г. Ф. Савченко. – Кишинев : Изд-во «Картя Молдовеняскэ», 1978. – 76 с.
4. *Юридический энциклопедический словарь* / Гл. ред. А. Я. Сухарев ; Ред. кол. : М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др. – М. : Сов. энциклопедия, 1984. – 415 с.
5. *Юридична енциклопедія: В 6 т.* / Редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 4: Н-П. – 2002. – 720 с.
6. Конституція (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята на внеочередной сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 07.10.1977 г. – М. : Политиздат, 1978. – 62 с.
7. Конституція ССРСР : Політико-правовий коментарій / Общ. ред. и введение Б. Н. Понамарева. – М. : Политиздат, 1982. – 398 с.
8. Старовойтов Н. Г. *Наказы избирателей* / Н. Г. Старовойтов. – М. : Юрид. лит., 1975. – 112 с.
9. *Об организации работы с наказами избирателей* : Указ Президиума Верховного Совета Союза ССР от 01.09.1980 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 36. – ст. 736.
10. *Положення про організацію роботи з наказами виборців в Українській РСР, затв. Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 30.09.1981 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T812525.html
11. Селіванов А. О. *Здійснення радянського народовладдя* / А. О. Селіванов. – К. : Політвидав України, 1983. – 95 с.
12. Чантурия В. К. *Право избирать и быть избранным* / В. К. Чантурия. – М. : Юрид. лит., 1981. – 120 с.
13. Лазарев В. В. *Социально-психологические аспекты применения права* / В. В. Лазарев. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1982. – 144 с.
14. *Теория права и государства* / Рук. авт. кол. Г. Н. Манов. – М. : Юрид. лит., 1966. – 320 с.
15. *Про статус депутатів місцевих рад* : Закон України від 11.07.2002 р. : станом на 15.05.2011 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс] – 2 с. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.