

Міністерство освіти і науки України
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
Факультет політичних наук
Кафедра політичних наук

**МЕХАНІЗМИ ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТІВ:
ТЕОРЕТИЧНІ МОДЕЛІ ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА**

АВТОРЕФЕРАТ
дипломної роботи
на здобуття освітнього ступеню «магістр»

Виконав:
студент VI курсу групи 631
Галузь знань: 05 «Соціальні та поведінкові науки»
Спеціальність: 052 «Політологія»
Савенков Олег Олегович

Науковий керівник:
Кандидат політичних наук, доцент
Чупрін Роман В'ячеславович

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Одним із ключових механізмів контролю депутата або виборної посадової особи виборцями є інститут відкликання. Дострокове припинення повноважень виборних осіб є формою відповідальності їх перед населенням і виборцями.

Право відкликання депутата або виборної посадової особи виборцями є одним із засобів контролю виборців за здійсненням ними своїх повноважень. Однак, саме цей інститут викликає найбільше дискусій щодо доцільності його застосування в демократичному суспільстві. Більшість європейських країн відмовились або суттєво обмежили межі використання інституту відкликання. В нашій країні відкликання застосовується, однак Венеційська комісія критично ставиться до цього факту.

Розпочаті ініціативи щодо децентралізації влади в Україні передбачають збільшення повноважень місцевих представницьких органів влади (усіх рівнів). Саме це зумовлює підвищення рівня відповідальності місцевих рад та, відповідно, потребує удосконалення механізмів контролю за їх діяльністю, зокрема, з боку місцевих громад. Інститут відкликання може стати інструментом для забезпечення відповідальності депутатів місцевих рад перед громадою.

Саме тому сьогодні актуальним є дослідження теоретичних моделей механізмів відкликання як інституту безпосередньої демократії, а також практики їх застосування в Україні.

Стан наукової розробки проблеми. Теоретичні та практичні аспекти дослідження механізмів відкликання депутатів розкриває низка зарубіжних та вітчизняних науковців. Так, серед групи зарубіжних науковців слід відзначити роботи О. Антонової, Дж. Маскела, Л. Васькової, Х. Вольмана, В. Кашо, Дж. Лобарно, Л. Нудненко, Я. Мітрохіної, Н. Петрової. Зокрема, слід виділити роботу російської дослідниці Н. Петрової, в якій вчена аналізує

теоретичні аспекти інституту відкликання та російську практику його застосування. Також ґрунтовною є робота білоруської дослідниці О. Антонової, в якій розкрито особливості процедури відкликання в Білорусі, що відбувається за змішаною моделлю відкликання. Науковець М. Варлен, досліджуючи теоретичні аспекти статусу парламентаря, аналізував і інститут відкликання як факт порушення прав виборної особи.

Серед групи українських дослідників поняття та сутність інституту відкликання розкривають у своїх роботах А.Алехічова, Н. Заяць, О. Колесникова, Г. Марченко, В. Шеверєва, Х.Юркевич та інші. Зокрема, варто відзначити працю О. Колесникова, в якій визначені плюси та мінуси інституту відкликання в Україні. Інший науковець, Г. Марченко, подає детальний аналіз проблемних питань припинення повноважень депутата місцевої ради шляхом відкликання за народною ініціативою.

У роботі І. Чупа розглядаються особливості інституту дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад, сільських, селищних голів, аналізується доцільність і реальність застосування в Україні імперативного мандату. Інший дослідник, І. Федорів, також аналізує недоліки процедури відкликання в Україні та визначає, що саме законодавець винний у недолугості механізму відкликання в нашій державі. Науковець О.Дніпров, оцінюючи «за» і «проти» інститут відкликання тяжіє до думки про непотрібність цього механізму та звертає увагу на думку європейських вчених, які вважають, що відкликання суперечить вільній природі мандата депутата.

Джерельна база дослідження охоплює значне коло джерел. Матеріали, використані при написанні роботи, умовно можуть бути поділені на кілька груп.

Перша група джерел – акти національного законодавства та законодавства зарубіжних країн, що визначають статус депутатів та закріплюють процедуру відкликання цих депутатів. До другої групи джерел

відносяться інформаційні повідомлення засобів масової інформації щодо практики застосування інституту відкликання в Україні та в світі.

Отже, така джерельна база виявилась достатньою для написання роботи. Однак, слід відзначити, що ґрунтовні теоретичні праці, в яких було б розкрито моделі відкликання депутата, практично відсутні.

Об'єктом дослідження є відкликання депутатів як інститут прямої демократії.

Предметом дослідження виступають механізми відкликання депутатів різних рівнів та українська практика їх використання в контексті існуючих теоретичних моделей.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення особливостей теоретичних моделей та української практики застосування механізмів відкликання депутатів.

Окреслена мета зумовлює необхідність вирішення таких **завдань**:

- розкрити категоріальний апарат дослідження;
- охарактеризувати механізми відкликання депутатів;
- визначити специфіку повної та змішаної моделей відкликання депутатів різних рівнів;
- охарактеризувати становлення та сучасний стан інституту відкликання депутатів в Україні;
- визначити перспективи розвитку інституту відкликання депутатів в Україні.

Гіпотеза дослідження. Чітко прописана в законодавстві, спрощена процедура відкликання депутатів всіх рівнів сприяє підвищенню ефективності застосування інституту відкликання.

Методи дослідження. Відповідно до мети та завдань дослідження в роботі використано сукупність методів наукового пізнання. Так, порівняльний метод використовується при дослідженні основних характеристик механізмів відкликання депутатів. Методи системного та структурного аналізу були використані при дослідженні категоріального

апарату дослідження. Історичний метод дав можливість становлення інституту відкликання депутатів в Україні

Системний підхід є методологічною основою всієї роботи й використовується для вирішення більшості завдань дослідження. Зокрема, з позицій системного підходу розглянуто моделі відкликання депутатів різних рівнів. Для аналізу законодавчих актів та нормативних документів використовувався системно-аналітичний метод.

Слід зазначити, що в роботі широко використовується комплексний підхід до методології дослідження, коли методи, які застосовуються, доповнюють один одного, дозволяють розглядати досліджувані процеси і явища в їх єдності й різноманітності.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в даній роботі цілісно виконано комплексне дослідження механізмів відкликання депутатів. Наукова новизна магістерської роботи полягає у тому, що:

- уточнено поняття «відкликання», під яким варто розуміти імперативну форму безпосередньої демократії, що дозволяє відповідним органам влади та/або певній кількості громадян вимагати дострокового припинення повноважень депутата або виборної посадової особи;

- запропоновано необхідні кроки для покращення перспектив розвитку інституту дострокового припинення повноважень депутатів в Україні шляхом зміни та уточнення законодавства щодо відкликання, просвітою громадян щодо сутності відкликання та можливостей застосування механізму, через розроблення та узаконення процедури перевірки підписів за ініціативу відкликання депутата на предмет їх дійсності.

Практичне значення одержаних результатів. Положення і висновки дослідження можуть бути використані: для подальшого науково-теоретичного дослідження механізмів відкликання як інституту безпосередньої демократії; у законотворчій діяльності при розробці змін до законодавства щодо вдосконалення процедури відкликання депутатів; у

навчальному процесі при підготовці студентів за спеціальністю «Політологія».

Структура роботи зумовлена її метою та завданнями і складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (84 найменування). Загальний обсяг роботи становить 96 сторінок, з яких 85 – основний текст.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі «**Теоретичні основи дослідження механізмів відкликання депутатів**» охарактеризовано категоріальний апарат дослідження,

Підрозділ 1.1. «Категоріальний апарат дослідження» присвячений аналізу ключових категорій дослідження.

Виявлено, що відкликання зародилось як атрибут імперативного мандата, відповідно до якого депутати та виборні посадові особи мають діяти в інтересах своїх виборців та виконувати їх накази. А виконання цього зобов'язання в умовах існування імперативного мандата гарантує механізм відкликання. Тобто, якщо обраний представник не виконує вимог своїх виборців, то останні мають можливість достроково припинити його повноваження.

Вільний мандат є протилежним імперативному. Вільний мандат передбачає, що депутат не скутий лише зобов'язаннями перед своїми виборцями і виступає виразником інтересів всієї спільноти. Також депутат несе політичну відповідальність та є вільним у прийнятті рішень. Жодної юридичної відповідальності за невиконання наказів виборців депутат не несе. Це означає, що своє незадоволення роботою депутата виборці виявляють на наступних виборах, коли не голосують за цього депутата.

Зроблено висновок, що інститут відкликання є формою безпосередньої участі народу в системі управління державою та специфічною формою діалогу депутата із виборцями. В сучасному світі процедура відкликання не користується популярністю.

У підрозділі 1.2. «Основні характеристики механізмів відкликання депутатів» розкрита сутність механізмів відкликання депутатів, що застосовуються у світі.

З'ясовано, що законодавство країн світу в тому чи іншому вигляді містить норми, що регулюють процедуру відкликання населенням виборних осіб. При цьому виборча система пропорційного представництва не є перешкодою при його здійсненні (наприклад, в Швейцарії). Для більшості країн властиві визнання загальних, а не конкретизованих підстав відкликання; надання гарантій депутату, щодо якого порушено питання про відкликання; призначення процедури голосування виборців з питання про відкликання.

У багатьох демократичних країнах передбачено виключення депутатів через прогули, зловживання своїм службовим становищем (використання задля власного збагачення), порушення депутатської етики. Ініціювати відкликання можуть як громадяни, так і органи влади. А сама процедура відкликання може тривати декілька місяців і, як правило, проходить чотири етапи: ініціювання, збір підписів за проведення голосування за/проти відкликання, власне голосування, підбиття підсумків голосування та затвердження результатів.

У другому розділі «Моделі відкликання депутатів різних рівнів» розкрито дві основні теоретичні моделі відкликання – повну та загальну.

У підрозділі 2.1. «Повна модель відкликання депутатів» подається аналіз теоретичних аспектів та практики застосування повної моделі відкликання.

Визначено, що повна модель відкликання депутатів передбачає залучення громадян як на етапі ініціювання, так і для затвердження або відхилення відкликання

За повної моделі відкликання депутатів обов'язковою участь громадян на всіх етапах відкликання. Схема відкликання, розроблена автором, виглядає наступним чином:

- незадовільна робота депутата або виборної посадової особи призводить до ініціювання виборцями відповідного округу відкликання цього представника;

- збір підписів за відповідну ініціативу;

- відповідний орган приймає рішення про призначення голосування про відкликання депутата;

- голосування за відкликання;

- підбиття підсумків голосування;

- відкликання або відхилення відкликання депутата або виборної посадової особи.

Зроблено висновок, що повна модель передбачає залучення громадян на всіх етапах застосування механізму відкликання. Саме ця модель найчастіше застосовується у світі. Повна модель є найбільш справедливою та демократичною, адже громадяни залучені на всіх етапах процедури.

У підрозділі 2.2. «Змішана модель відкликання депутатів» висвітлено особливості змішаної моделі відкликання та приклади її використання у світі.

З'ясовано, що змішана модель відкликання депутатів передбачає залучення громадян до відкликання або на етапі ініціювання або на етапі затвердження результатів голосування за відкликання. Ця модель, на нашу думку, є дещо віддаленою від ідеальної форми безпосередньої демократії, адже передбачає вагому роль органу влади.

У таких країнах, як Австрія, Ісландія, Тайвань застосовують змішану модель відкликання депутатів та виборних посадових осіб, таких як президент і віце-президент, з посади до закінчення строку їх повноважень. У

країнах, які надають перевагу цій моделі, відкликання потребує не тільки участі громадян, а й схвалення рішенням влади

Змішана модель передбачає застосування механізму відкликання у двох варіантах. Перший варіант – ініціатива про відкликання депутата або виборної посадової особи належить народу і відбувається шляхом збирання підписів за проведення голосування за відкликання, а затвердження рішення про відкликання належить органу влади. У другому варіанті ініціатива відкликання належить органам влади, однак потребує схвалення народом. Саме це перетворює таке важливе рішення громадян на більш складний процес:

- незадовільна робота депутата або виборної посадової особи призводить до ініціювання виборцями відповідного округу або органом влади відкликання цього представника;
- збір підписів за відповідну ініціативу;
- голосування громадян за відкликання;
- затвердження підсумків голосування органом влади;
- відкликання або відхилення відкликання депутата або виборної посадової особи;

Отже, змішана модель відкликання депутатів передбачає, що процедура відкликання може розпочатися за ініціативою як громадян так і органів влади, так само як і затвердження голосування за відкликання.

У третьому розділі «Механізми відкликання депутатів в Україні» розкрито становлення та сучасний стан інституту відкликання депутатів в Україні та визначено вітчизняні перспективи розвитку інституту відкликання.

У підрозділі 3.1. «Становлення та сучасний стан інституту відкликання депутатів в Україні» з'ясовано, що інститут відкликання застосовувався в нашій країні в радянські часи та перейшов до вітчизняної практики незалежної України. Закон України «Про місцеві вибори», прийнятий у 2015 році, в результаті ухвалення редакції від 14 липня 2015

року вніс певні зміни у структуру виборчого процесу, спрямовані на розвиток демократичних основ держави. Зокрема, даними змінами введений інститут припинення повноважень депутата місцевої ради за народною ініціативою. Аналогічні зміни внесені і у Закон України «Про статус депутатів місцевих рад».

У підрозділі 3.2. «Перспективи розвитку інституту відкликання в Україні» показано, що на рівні обласних та районних рад інститут відкликання не виконує функції громадського контролю, адже тут ініціатива відкликання фактично виходить від партійної верхівки. І за цих умов, відкликання стає інструментом боротьби з «неугодними» однопартійцями. Більш прийнятним механізм відкликання є по відношенню до депутатів сільських і селищних рад, старост та сільських, селищних, міських голів, які обираються за мажоритарною виборчою системою.

Встановлено, що на сьогодні є низка прикладів ефективного застосування інструменту відкликання в різних регіонах України.

Отже, інститут відкликання має перспективи як процвітати, так і зникнути з політичної практики в Україні. Світова спільнота виступає проти застосування механізму відкликання в нашій країні, зокрема Венеціанська комісія негативно оцінює норму відкликання, яка міститься у законах «Про статус депутатів місцевих рад» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

ВИСНОВКИ

У **висновках** узагальнено головні результати магістерського дослідження.

В результаті проведеного дослідження наша гіпотеза підтвердилась, адже досвід країн, де процедура відкликання депутатів чітко прописана в законодавстві та є спрощеною, демонструє високу ефективність застосування інституту відкликання.

На підставі здійсненого дослідження сформульовано такі основні висновки і рекомендації.

1. З'ясовано, що під відкликанням депутата варто розуміти важливий елемент реалізації імперативного мандата, і один з видів юридичної відповідальності виборної особи, який передбачає дострокове припинення повноважень депутата або виборної посадової особи через невиконання посадових обов'язків, передвиборних обіцянок тощо.

Інститут відкликання має давню історію та пройшов кілька етапів становлення. Перший етап (часи Афінської і Римської держави) характеризується відсутністю детального законодавчого регулювання інституту відкликання, наявністю лише декларованої можливості відсторонення від посади населенням посадової особи. Другий етап (період Середньовіччя) характеризується тим, що мандат, отриманий депутатом того часу, розглядався як обов'язковий для нього, тобто як імперативний. Третій етап (XIX століття) характеризується підйомом популярності інституту відкликання та широким його застосуванням у Європі. Четвертий етап розвитку уявлень про відкликання припадає на XX століття та співпадає з популяризацією цього інституту в Радянському Союзі. Сучасний етап розпочався після розпаду Радянського Союзу та характеризується спадом популярності інституту відкликання, який почали сприймати як недоречну норму, що суперечить природі вільного мандата депутата.

Суб'єктами відкликання виступають, з одного боку, населення, з іншого - депутати або виборні посадові особи, чії неправомірні дії стали підставою для дострокового припинення повноважень за ініціативи виборців. Право відкликання депутата або виборної посадової особи виборцями є одним із засобів контролю виборців за здійсненням ними своїх повноважень.

2. Виявлено, що у світовій практиці інститут відкликання набуває різних форм і відбиває особливості політико-правової системи держави. Країни, що мають розвинені партійні системи (Австралія, Великобританія, Німеччина, Канада) працює чіткий механізм відкликання депутатів та інших

представників влади у разі порушення партійної дисципліни, корупції чи неетичної поведінки. Також у багатьох країнах застосовують дисциплінарні заходи з тимчасового позбавлення мандата. Відкликання виборних представників і чиновників шляхом подання клопотання застосовується у США на місцевому рівні. Таке клопотання має бути підписане певним відсотком виборців, з наступним проведенням виборів.

Законодавство країн світу зазвичай містить норми, що регулюють процедуру відкликання громадянами виборних осіб. Як правило, діють загальні, а не конкретизовані, підстави для відкликання; існує система гарантій для депутата, щодо якого порушено питання про відкликання; існує окрема процедура голосування виборців з питання про відкликання.

Механізм реалізації громадянами права відкликання депутата можна поділити на кілька стадій, що складаються з відповідних етапів: ініціювання процедури відкликання (підстави для відкликання, час проведення зазначеного заходу, винесення пропозиції про відкликання, збір підписів на підтримку відкликання); призначення голосування по відкликанню; підготовка голосування: організація дільниць, дільничних комісій, агітація «за» або «проти» відкликання, фінансування; голосування та підведення підсумків; реалізація рішення прийнятого на голосуванні по відкликанню.

3. Встановлено, що повна модель відкликання депутатів та виборних посадових осіб може застосовується на національному, регіональному та місцевому рівнях, та передбачає залучення громадян як на етапі ініціювання, так і для затвердження або відхилення відкликання. Ця модель застосовується у Білорусі, Еквадорі, Ліхтенштейні, Венесуелі, Нігерії, та відзначається громіздкою процедурою проведення та складністю у застосуванні на практиці. Повна модель відкликання застосовується частіше, ніж змішана. Це пов'язано із тим, що інститут відкликання є формою прямої демократії, тому країни, що залишають громадянам право відкликати депутата та/або виборну посадову особу, покладають всю повноту відповідальності за це рішення виключно на громадян.

Змішана модель відкликання передбачає два шляхи реалізації цього механізму: перший – відкликання відбувається за ініціативи громадян та потребує затвердження органом влади (така процедура застосовується в Уганді); другий шлях – відкликання відбувається за ініціативи органу влади та потребує голосування громадян для затвердження (Румунія, Австрія, Ісландія, Німеччина). Змішана модель відкликання депутатів передбачає залучення громадян до відкликання або на етапі ініціювання, або на етапі затвердження результатів голосування за відкликання, що, на нашу думку, дещо віддаляє цю модель від ідеальної форми безпосередньої демократії, адже передбачає вагому роль органу влади, а не народу.

4. Визначено, що механізм відкликання депутата прийшов до українського законодавства із радянської практики. Конституції СРСР та УРСР містили норму про можливість відкликання депутата, хоча реального застосування в радянський період ця норма не мала. Конституція та закони України містять вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень народного депутата. Однак виборці не мають можливості відкликати людину, делеговану ними до Верховної Ради, адже сучасне законодавство не передбачає відкликання народного депутата з ініціативи народу. Хоча у 1995 році був ухвалений закон «Про відкликання народного депутата», однак уже наступного року, відповідно до положень Конституції України, таке положення про можливість відкликання народних депутатів за волею виборців було ліквідоване. А вже у 2001 році, змінами до закону «Про статус народного депутата» механізм відкликання народних обранців було скасовано остаточно.

Сьогодні в Україні існує можливість відкликати депутатів місцевого рівня, що визначено у законі України «Про статус депутатів місцевих рад». Депутата місцевої ради можна відкликати не раніше, ніж через рік після обрання, коли закінчується термін дії так званого імунітету. Після року перебування на посаді депутатів, громадяни можуть ініціювати збори, сформувати ініціативну групу і запускати збір підписів виборців. Після

збирання підписів (не на тому окрузі, де безпосередньо балотувався депутат, а серед виборців усього міста чи області) можна розпочати процедуру відкликання депутатів міських, районних та обласних рад.

5. На сучасному етапі є багато противників застосування відкликання депутатів, зокрема світова спільнота не схвалює можливості застосування цього механізму імперативного мандату в українській практиці. Серед світових інституцій, Венеціанська комісія негативно оцінює норму відкликання, яка міститься у законах «Про статус депутатів місцевих рад» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Науковці та практики відзначають недолугість українського законодавства щодо відкликання, адже реалізувати норми закону за народною ініціативою на практиці досить складно. Водночас, механізм відкликання є вигідним самим політичним партіям, які ініціюють народне голосування за відкликання «неугодних» депутатів. Завелика роль політичних партій у процесі відкликання нівелює ідею народної ініціативи та перетворює відкликання на механізм партійного контролю. Вітчизняна практика показує, що саме партії є рушійною силою у відкликанні обранців, і часто вони використовують цей механізм виключно для приборкання своїх представників.

Втім, саме механізм відкликання є елементом безпосередньої участі громадян в управлінні державою. Саме тому інститут відкликання має перспективи як процвітати, так і зникнути з політичної практики в Україні.

Автор пропонує наступні рекомендації:

- змінити виборчу систему до обласних та районних рад, адже пропорційна система не сприяє ефективному застосуванню відкликання, а виступає механізмом чистки власних лав партією;
- займатися просвітою громадян щодо сутності відкликання та можливостей застосування механізму;
- конкретизувати у законодавстві, що визнається «невідповідністю практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і

положенням його передвиборної програми, невиконання депутатом місцевої ради зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними». Адже це є підставою для відкликання депутата;

- розробити та узаконити процедуру перевірки підписів за ініціативу відкликання депутата на предмет їх дійсності.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

АНОТАЦІЇ

Савенков О.О. Механізми відкликання депутатів: теоретичні моделі та українська практика. – На правах рукопису.

Магістерську роботу присвячено розкриттю теоретичних та практичних аспектів механізмів відкликання депутатів всіх рівнів. Розкрито категоріальний апарат дослідження та охарактеризовано механізми відкликання депутатів. Визначено специфіку повної та змішаної моделей відкликання депутатів різних рівнів. Охарактеризовано становлення та сучасний стан інституту відкликання депутатів в Україні. Також у роботі визначено перспективи розвитку інституту дострокового припинення повноважень депутатів в Україні.

Ключові слова: відкликання, імперативний мандат, повна модель відкликання, змішана модель відкликання, дострокове припинення повноважень.

SUMMARY

Savenkov O. Recall of the deputies: the models in theory and the practices in Ukraine. – Manuscript.

The master's thesis is devoted to the disclosure of theoretical and practical aspects of mechanisms of recall of deputies of all levels. As the recall of the MP should be understood as an important element of the implementation of the imperative mandate, and one of the types of legal responsibility of the elective person, which provides for early termination of the powers of a deputy or an elected official due to non-fulfillment of official duties, election promises, etc. The categorical apparatus of the research is described and the mechanisms of recall of deputies are described. Specifics of full and mixed models of recall of deputies of different levels are determined. The formation and current state of the institute of recall of deputies in Ukraine is characterized. Also, the work outlines the prospects for the institution of early termination of powers of deputies in Ukraine.

Keywords: recall, imperative mandate, full recall model, mixed recall model, early termination of authority.