

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**БОЙКО ЛЮДМИЛА ЮРІЇВНА**

**МЕХАНІЗМИ ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД  
ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Відкликання депутата є однією з найбільш вивчених форм безпосередньої демократії як у зарубіжних, так і сучасних вітчизняних дослідженнях. Науковці розглядають відкликання депутата як важливий елемент реалізації імперативного мандата, і один з видів юридичної відповідальності.

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.

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

**Предметом дослідження** виступають особливості застосування механізмів відкликання депутатів у світовій та українській практиці.

**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**:

- дослідити стан наукової розробки проблеми та джерельна база дослідження;
- розкрити поняття та сутність механізмів відкликання депутатів;
- охарактеризувати теоретичні моделі відкликання депутатів;
- визначити особливості механізмів відкликання депутатів у країнах світу;
- охарактеризувати становлення та сучасний стан інституту відкликання депутатів в Україні;
- визначити перспективи розвитку інституту відкликання депутатів в Україні.

**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 «Публічне управління та адміністрування».

**Структура роботи** зумовлена її метою та завданнями і складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (84 найменування). Загальний обсяг роботи становить 94 сторінки, з яких 84 – 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. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У **першому розділі «Теоретичні засади дослідження механізмів відкликання депутатів»** охарактеризовано стан наукової розробки та джерельну базу дослідження, розкрито поняття та сутність механізмів відкликання депутатів, охарактеризовано теоретичні моделі відкликання депутатів.

*Підрозділ 1.1.* «Стан наукової розробки проблеми та джерельна база дослідження» присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми у вітчизняній та зарубіжній науці.

Теоретичні та практичні аспекти дослідження механізмів відкликання депутатів розкривають 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. Нудненка, Я. Мітрохіної, Н. Петрової. Серед групи українських дослідників поняття та сутність інституту відкликання розкривають у своїх роботах Н. Заяць, О. Колесникова, Г. Марченко, В. Шеверева, Х. Юркевич та інші.

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.

*У підрозділі 1.2.* «Поняття та сутність механізмів відкликання депутатів» розкрито сутність механізмів відкликання депутатів.

З'ясовано, 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. 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.

Зроблено висновок, що інститут відкликання - це специфічний і вкрай важливий

елемент безпосередньої демократії. Право на відкликання виборних посадових осіб, депутатів, є реальним проявом належить народу влади, а також своєрідним важелем впливу на діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

*У підрозділі 1.3.* «Теоретичні моделі відкликання депутатів» розкрито повну та змішану модель відкликання депутатів. У сучасній науці існує два основних типи відкликання відповідно до рівня залучення громадяни до процесу: повна модель відкликання депутатів – передбачає залучення громадян як на етапі ініціювання так і для затвердження або відхилення відкликання; змішана модель відкликання депутатів - передбачає залучення громадян або до ініціювання або, на етапі затвердження, шляхом загального голосування. Обидві моделі відкликання можуть бути використані на національному, регіональному та місцевому рівнях і обидві моделі можуть використовуватись як для відкликання посадових осіб виконавчої влади, так і для обраних членів законодавчої влади.

**У другому розділі «Особливості механізмів відкликання депутатів у країнах світу»** розкрито особливості інституту відкликання депутатів в країнах Європи, Північної та Південної Америки та Азії.

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 підрозділі 2.1.* «Інститут відкликання депутатів в країнах Європи» визначено, що інститут відкликання не часто застосовується в країнах Європи. В більшості європейських країнах законодавство визначає чіткий перелік причин дострокового припинення повноважень депутата. Механізм відкликання застосовують в таких європейських країнах, як Португалія, Швейцарія, Білорусь, Росія, Німеччина. Однак, у більшості європейських країн механізм відкликання застосовується щодо представників місцевих рад.

*У підрозділі 2.2.* «Особливості механізмів відкликання депутатів у країнах Північної та Південної Америки» висвітлено застосування механізмів відкликання депутатів у країнах Північної та Південної Америки.

З'ясовано, що інститут відкликання працює в Канаді та США. Американською специфікою є визнання допустимості «вигнання» конгресменів за проступки, здійснені у минулому, до отримання ними представницького мандата. У Конституційних актах Канади міститься досить складний, з багатьма виключеннями, перелік обставин дострокової відставки депутатів.

Протягом 1990-х років Південна Америка стала регіоном світу, де відкликання збільшило свою присутність. Багато країн цього регіону включили можливість відкликання до власних конституцій. Деякі з цих нових конституцій включали застосування відкликання в основному для місцевих і регіональних органів влади, і, як правило, менше для обраних національних чиновників. Однак, як і в усьому світі, інші форми прямої демократії мають більшу присутність в латиноамериканських конституціях, ніж відкликання.

*У підрозділі 2.3.* «Застосування механізмів відкликання депутатів в країнах Азії» з'ясовано, що в багатьох азійських країнах законодавство допускає відкликання представників парламенту. Однак право на відкликання мають самі члени парламенту (або палати парламенту), а не населення країни.

Механізм відкликання має свої особливості в кожній державі, та майже не використовується у більшості демократичних країн. 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 третьому розділі** «Механізми відкликання депутатів в Україні» розкрито становлення та сучасний стан інституту відкликання депутатів в Україні, визначено перспективи розвитку інституту відкликання в Україні.

*У підрозділі 3.1.* «Становлення та сучасний стан інституту відкликання депутатів в Україні» визначено, що становлення інституту відкликання в Україні розпочалось із здобуттям незалежності. Однак, практика застосування цього механізму на теренах нашої держави має досить довгу історію та бере початок ще з радянських часів.

інститут відкликання застосовувався в нашій країні в радянські часи та перейшов до вітчизняної практики незламної України. Відкликання депутатів за народною ініціативою закріплено в законах України «Про місцеві вибори» та «Про статус депутатів місцевих рад».

*У підрозділі 3.2.* «Перспективи розвитку інституту відкликання в Україні» доведено, що 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».

Противники відкликання вказують на те, що інститут відкликання ставить під сумнів вільну природу мандата депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування та погано поєднується з існуючою в Україні виборчою системою. Однак, саме цей механізм є елементом безпосередньої участі громадян в управлінні державою.

## **ВИСНОВКИ**

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

Результати проведеного дослідження дають змогу зробити наступні висновки та рекомендації:

1. Виявлено, що сьогодні велика кількість науковців досліджують інститут відкликання депутатів та механізми його реалізації. Однак, більшість досліджень закордонних науковців носять описовий характер, адже зарубіжні вчені в основному розкривають механізми відкликання депутатів різних рівнів в різних країнах. А вітчизняні вчені більше уваги приділяють критиці існуючого на сьогодні механізму відкликання депутатів різних рівнів і дуже мало надають практичних рекомендацій для покращення ситуації.

2. 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. Відкликання депутата, посадової особи є важливим правовим інститутом, який забезпечує захист публічних інтересів. Це пов'язано з тим, що за допомогою відкликання громадяни в період між виборами можуть владно впливати на обраних ними представників у разі істотного порушення останніми публічних інтересів.

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 ініціатииви виборців. Право відкликання депутата або виборної посадової особи виборцями є одним із засобів контролю виборців за здійсненням ними своїх повноважень.

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 застосовуватися 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 вагомий роль органу влади, а не народу.

4. 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.

5. 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, сформувані 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.

6. 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.

Можна запропонувати 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

1. Бойко Л.Ю. Перспективи розвитку інституту відкликання в Україні / Л.Ю. Бойко // XXII Всеукраїнська науково-методична конференція «Могилянські читання - 2019: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти». Миколаїв, Україна, 11-16 листопада 2019 р. Тези. – Миколаїв, 2019.- С. 128-130.

## АНОТАЦІЇ

**Бойко Л.Ю. Механізми відкликання депутатів: зарубіжний досвід 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

**Boyko L.Y. Deputies' recall mechanisms: foreign experience and Ukrainian practice. – On rights for a 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, complete recall model, mixed recall model, early termination of authority.