

ВІДКЛИКАННЯ ВИБОРНИХ ПОСАДОВИХ ТА ІНШИХ ОСІБ В УКРАЇНІ: ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ

RECALL OF ELECTED OFFICIALS IN UKRAINE: STATE OF THE ART

Гедульянов В.Е., к.ю.н.

У статті з позиції подальшої розбудови інституту представницької демократії автор доводить, що:

- наявність в Україні змішаної форми республіканського правління робить Главу держави доволі вагомою політичною фігурою, а тому впровадження можливості його відкликання за ініціативою виборців навряд чи слід розглядати як оптимальний напрям реформ. Це не відповідає національному історичному досвіду, та не узгоджується з досвідом інших країн зі змішаною формою республіканського правління;

- наявність в Україні змішаної форми республіканського правління по відношенню до Парламенту не перешкоджає впровадженню інституту відкликання народних депутатів України у цілому. Однак, коли вибори відбуваються за пропорційною системою, таке відкликання буде невинуватим з точки зору сутності теорії народного представництва, природи вільного мандату народного депутата України та особливостей пропорційної виборчої системи, за якою формується Парламент. Варто погодитись з тим, що відкликання було б ефективним у разі проведення виборів до Верховної Ради України за мажоритарною системою;

- аналогічного висновку можна дійти і по відношенню до відкликання депутатів місцевих рад – у разі застосування пропорційної виборчої системи, навряд чи доцільно його застосовувати. Але у разі, якщо депутата місцевої ради обрано за мажоритарною системою, таке відкликання було б доречним заходом контролю виборців за діяльністю депутата сільської, селищної чи міської ради;

- відкликання сільського, селищного, міського голови за ініціативою виборців – членів територіальної громади варто визнати доцільним з урахуванням того, що в Україні у більшості населених пунктів організаційно-правова форма місцевого самоврядування є наближеною до класичної форми «рада – сильний мер».

Зазначено, що перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб більш ґрунтовно дослідити відкликання на місцевому рівні та сформулювати висновки і пропозиції щодо того, чи вимагає воно подальшого вдосконалення. Рекомендовано внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у яких передбачити неможливість відкликання виборцями тих депутатів місцевих рад, яких було обрано за пропорційною виборчою системою. Так як додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносною більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до іншої сільської, селищної територіальної громади, можуть бути відкликані деякі депутати місцевих рад, навіть якщо більшість ради обирається за пропорційною виборчою системою.

Ключові слова: демократія, представницька демократія, безпосередня демократія, принцип народовладдя, народний суверенітет, влада народу, відкликання парламентарія виборцями.

In the article from the point of view of the further development of the institution of representative democracy, the author proves that:

- the presence of a mixed form of republican government in Ukraine makes the Head of State a rather powerful political figure, and therefore the introduction of the possibility of his recall at the initiative of the voters should hardly be considered as the optimal direction of reforms. This does not correspond to the national historical experience, and does not agree with the experience of other countries with a mixed form of republican government;

- the presence in Ukraine of a mixed form of republican government in relation to the Parliament does not prevent the introduction of the institution of recall of People's Deputies of Ukraine as a whole. However, when the elections take place according to the proportional system, such a recall will be unjustified from the point of view of the essence of the theory of popular representation, the nature of the free mandate of the people's deputy of Ukraine and the specifics of the proportional electoral system, according to which the Parliament is formed. It is worth agreeing that recall would be effective in the case of holding elections to the Verkhovna Rada of Ukraine under a majoritarian system;

- a similar conclusion can be reached in relation to the recall of deputies of local councils – in the case of applying a proportional election system, it is hardly advisable to apply it. But in the event that the deputy of the local council was elected under the majority system, such a recall would be an appropriate measure of voter control over the activities of the deputy of the village, settlement or city council;

- the recall of the village, settlement, city mayor at the initiative of the voters – members of the territorial community should be recognized as expedient, taking into account the fact that in Ukraine, in most settlements, the organizational and legal form of local self-government is close to the classic form of "council – strong mayor".

It is noted that the prospects for further research are to more thoroughly investigate recall at the local level and to formulate conclusions and proposals on whether it requires further improvement. It is also advisable to introduce amendments to the Law "On Local Self-Government in Ukraine", which would provide for the impossibility of recalling by voters those deputies of local councils who were elected under the proportional electoral system. Since additional elections of deputies of village and settlement councils are held according to the majoritarian system of relative majority in multi-mandate electoral districts into which the territory of a territorial community that has joined another village and settlement territorial community is divided, some deputies of local councils may be recalled, even if the majority of the council is elected according to the proportional electoral system.

Key words: democracy, representative democracy, direct democracy, the principle of people's power, people's sovereignty, people's power, recall of a parliamentarian by voters.

Постановка проблеми. В Україні триває подальша розбудова демократії, що привертає увагу, у тому числі, до питань співвідношення між такими її видами, як пряма та представницька демократія. Це питання Конституційний Суд України відмічав як важливе ще у 2008 році (дивись, наприклад, рішення у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі). З тих пір воно не перестало бути менш нагальним, але й досі не привертає належної уваги вчених – наукові праці, присвячені різним аспектам такого співвідношення залишаються малочисленими. А тому важливим науковим завданням

є дослідження тих інститутів конституційного права, де «перетинаються» пряма та представницька демократія. Одним з таких інститутів є відкликання депутатів та інших обраних шляхом прямих виборів представників народу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найсучасніше монографічне дослідження питань, пов'язаних з відкликанням депутатів та інших обраних шляхом прямих виборів представників народу в Україні належить авторству С.Р. Станіка. Він на прикладі відкликання народних депутатів України проаналізував цей конституційний інститут та на основі національного історичного

досвіду, а також зарубіжного досвіду сформулював висновки та пропозиції щодо перспектив його майбутнього у конституційному праві України (дивись [1]). Аналогічних досліджень монографічного рівня в Україні поки що немає. А тому привертає увагу питання аналізу загальних положень, спираючись на які можна було б підвищити ефективність відкликання народних обранців на місцевому рівні та впровадити можливість такого відкликання на загальнодержавному рівні. При аналізі стану ситуації з відкликом на місцевому рівні автор звертався до розробок як українських (дивись, наприклад, [2–3]), так і зарубіжних фахівців з конституційного права (дивись, наприклад, [4–5]). Ця стаття є і внеском у розроблення значної проблематики, і запрошенням до наукового дискурсу.

Метою статті є аналіз доцільності подальшої розбудови в Україні інституту відкликання депутатів та інших обраних шляхом прямих виборів представників народу.

На сучасному етапі в Україні обираються наступні посадові та інші особи:

- на державному рівні – Президент України та 450 депутатів Верховної Ради України;

- на місцевому рівні – депутати місцевих рад та сільські, селищні, міські голови.

Вибори цих осіб є проявом прямої (безпосередньої) демократії. Більшість питань виборів цих осіб регламентується Виборчим кодексом України.

Після обрання на посаду, депутати та інші обрані шляхом прямих виборів представники народу приймають присягу; з цього моменту розпочинаються їхні повноваження. Процес виконання цими особами покладених на них повноважень є проявом непрямої (опосередкованої) демократії. В Україні усі особи, які обираються на загальнодержавних або місцевих виборах, обираються на визначений у законодавстві термін, який, як правило, складає 5 років.

Протягом цього строку можливими є випадки дострокового припинення їхніх повноважень. Так, для Президента України перелік таких випадків містить 108 стаття Конституції; перелік підстав, за якими повноваження Президента України припиняються достроково, є вичерпним (у разі відставки; неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я; усунення з поста в порядку імпідменту; смерті) [6]. Перелік підстав, за наявності яких повноваження депутата Верховної Ради припиняються достроково, також є вичерпним: складення повноважень за його особистою заявою; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України; якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто; невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції; його смерті [6] (частина друга статті 81 Конституції України). Отже, щодо Глави держави та парламентаріїв чинне законодавство не передбачає можливості відкликання виборцями.

Слід зазначити, що колись у законодавстві незалежної України така можливість була – поки був чинним Закон України від 19 жовтня 1995 року «Про відкликання народного депутата України».

Щодо місцевого рівня, для оцінки поточного стану справ варто звернутися до положень Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні». По відношенню до депутатів місцевих рад, стаття 49 «Депутат ради» у частині 5 встановлює: «У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без

поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку» [7]. Виходячи з основного кодифікованого акту про місцеве самоврядування в Україні – з Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» – незрозуміло, чи є можливим відкликання також і в інших випадках?

Позитивну відповідь на запитання, поставлене у попередньому абзаці, можна дати, спираючись на положення Закону України від 11 липня 2002 року «Про статус депутатів місцевих рад». Преамбула цього Закону проголошує, що він, «відповідно до Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", інших законів України визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради ... як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради.» [8]. А стаття 5 «Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради» в якості першої підстави, за наявності якої повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково без прийняття рішення відповідної ради, називає «його відкликання за народною ініціативою у встановленому цим Законом порядку» [8].

Повертаючись до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначимо, що у його положеннях міститься можливість дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у разі відкликання з посади за народною ініціативою (стаття 79). Також зазначено, що базовим для організації відкликання є Закон «Про статус депутатів місцевих рад», але при проведенні відкликання необхідно врахувати особливості, визначені у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» – наприклад, те, що відкликання є можливим не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень.

В якості проміжного висновку варто сформулювати, що відкликання є можливим на місцевому рівні по відношенню до усіх осіб, які обираються членами територіальної громади, а на загальнодержавному рівні інститут відкликання не застосовується.

Професор Щербанюк зауважила, що одним з перспективних напрямів подальшої конституційної реформи є «вдосконалення конституційного законодавства в сфері розширення засобів реального впливу громадян на державну владу» [9, с. 20]. Чи варто зберігати інститут відкликання на місцевому рівні? Чи варто його впроваджувати на загальнодержавному рівні? Це питання доцільно розглянути, виходячи з положень чинного законодавства та розробок українських вчених.

Якщо звертатися до напрацьовань професора Щербанюк, яка опрацювала проблематику народного суверенітету на монографічному рівні, то можна припустити, що вона не дуже схвально ставиться до інституту відкликання народних представників. Такий висновок можна зробити виходячи з того, що вона розмірковує: «умовою здійснення суверенної влади народом повинен стати контроль суспільства за діяльністю парламенту, який можливий завдяки реалізації принципу гласності, що відображає демократичні засади взаємовідносин між особою, суспільством і державою» [9, с. 21]. Професор Щербанюк рекомендує досягати цього шляхом введення народної законодавчої ініціативи, і нічого не пише про відкликання депутатів та інших обраних шляхом прямих виборів представників народу як на державному, так і на місцевому рівнях.

Аргументуючи необхідність впровадження можливості відкликання народних депутатів України, С.Р. Станік формулює такий основний аргумент: «взятий окремо від інших інститутів безпосередньої демократії, інститут виборів на сучасному етапі не здатний забезпечити поточний контроль виборців за схвалюваними виборними

органами і посадовими особами рішеннями. Він забезпечує тільки періодичний контроль, який здійснюється під час наступних виборів» [1, с. 216]. На його думку, саме відкликання забезпечить поточний контроль, про який йдеться у наведеній цитаті.

У цілому погоджуючись з необхідністю подальшого удосконалення контролю виборців за депутатами та іншими обраними шляхом прямих виборів представниками народу зауважимо, що відкликання, якщо аналізувати його з точки зору інституту представницької демократії, має такі основні переваги:

- зниження ймовірності ігнорування депутатом або іншим обраним шляхом прямих виборів представником народу волі виборців у процесі виконання своїх повноважень;
- забезпечення безперервного (поточного) контролю за діяльністю депутата та / або іншого обраного шляхом прямих виборів представника народу;
- підвищення рівня залученості виборців у вирішення важливих питань державного та місцевого значення.

Відкликання депутата та/або іншого обраного шляхом прямих виборів представника народу, якщо аналізувати його з точки зору інституту представницької демократії, має такі основні недоліки:

- конфлікт із сутністю вільного мандату;
- конфлікт з теорією народного представництва у сучасному розумінні її сутності;
- можливість зловживання відкликом за умов відсутності інших важелів впливу на відповідного депутата та /або іншого обраного шляхом прямих виборів представника народу.

Висновок. Не торкаючись процесуальних особливостей та складнощів відкликання, доцільно резюмувати з позиції подальшої розбудови інституту представницької демократії:

- наявність в Україні змішаної форми республіканського правління робить Главу держави доволі вагомим політичною фігурою, а тому впровадження можливості його відкликання за ініціативою виборців навряд чи слід розглядати як оптимальний напрям реформ. Це не відповідає національному історичному досвіду, та не узгоджується з досвідом інших країн зі змішаною формою республіканського правління;
- наявність в Україні змішаної форми республіканського правління по відношенню до Парламенту не перешкоджає впровадженню інституту відкликання народних депута-

тів України у цілому. Однак, коли вибори відбуваються за пропорційною системою, таке відкликання буде не виправданним з точки зору сутності теорії народного представництва, природи вільного мандату народного депутата України та особливостей пропорційної виборчої системи, за якою формується Парламент. Варто погодитись з тим, що відкликання було б ефективним у разі проведення виборів до Верховної Ради України за мажоритарною системою;

- аналогічного висновку можна дійти і по відношенню до відкликання депутатів місцевих рад – у разі застосування пропорційної виборчої системи, навряд чи доцільно його застосовувати. Але у разі, якщо депутата місцевої ради обрано за мажоритарною системою, таке відкликання було б доречним заходом контролю виборців за діяльністю депутата сільської, селищної чи міської ради;

- відкликання сільського, селищного, міського голови за ініціативою виборців – членів територіальної громади варто визнати доцільним з урахуванням того, що в Україні у більшості населених пунктів організаційно-правова форма місцевого самоврядування є наближеною до класичної форми «рада – сильний мер».

Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб більш ґрунтовно дослідити відкликання на місцевому рівні та сформулювати висновки і пропозиції щодо того, чи вимагає воно подальшого вдосконалення. Також доцільно внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у яких передбачити неможливість відкликання виборцями тих депутатів місцевих рад, яких було обрано за пропорційною виборчою системою. Відповідно до статті 192 «Основні засади місцевих виборів» Виборчого кодексу України, «вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів» [10]; крім того, «додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до іншої сільської, селищної територіальної громади» [10]. Враховуючи це, можуть бути відкликані деякі депутати місцевих рад, навіть якщо більшість ради обирається за пропорційною виборчою системою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Станік С. Р. Інститут відкликання народного депутата України виборцями: проблеми теорії і практики : дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 081 «Право» / Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. 252 с.
2. Mishyna N. Hermeneutics in the Constitutional Law of Ukraine. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 28 (XXVIII). С. 104-109.
3. Мішина Н.В. Адміністративно-правові проблеми державного контролю. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2021. Т. 29. С. 160-165.
4. Гараджаев Д.Я., Курагин В. Защита прав граждан как членов территориального коллектива. *Юридический вестник*. 1995. № 2. С. 91 – 92.
5. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24-27.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
8. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.
9. Щербанюк О.В. Народний суверенітет в політико-правовому будівництві сучасної держави : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. К., 2014. 35 с.
10. Виборчий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7-9. Ст. 48.