

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

CURRENT PROBLEMS OF ENSURING THE RIGHT OF CITIZENS TO RECALL LOCAL COUNCIL DEPUTIES

Онишко О.Б., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри теорії, історії та конституційного права
Навчально-науковий інститут права та правоохоронної діяльності
Львівського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-5165-1810

Участь громадян в управлінні справами місцевого самоврядування є невід'ємною частиною механізму його ефективного функціонування як демократичного органу влади, що відповідає нормам Європейської хартії місцевого самоврядування та практики застосування даного інституту в більшості європейських держав. З огляду на це слід проаналізувати актуальні проблеми забезпечення права громадян на відкликання депутатів місцевих рад в Україні та знайти оптимальні шляхи їх удосконалення.

Предметом аналізу є існуючі прогалини, які дозволяють з одного боку реалізовувати визначене право шляхом ініціювання такої процедури представниками громади або місцевими організаціями політичних партій, від якої депутат балотувався, а з іншого – у випадку обрання депутата за пропорційною виборчою системою існує ризик зловживання партією довірою громадян та складний і недосконалий механізм відкликання. Метою є пошук оптимальних шляхів удосконалення механізму відкликання мешканцями територіальних громад депутатів місцевих рад.

Досліджено законодавчу процедуру відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою, проаналізовано основні етапи припинення повноважень депутата, які включають проведення зборів виборців, створення ініціативної групи та збір підписів на підтримку відкликання, перевірка документів територіальною виборчою комісією. Застосовано порівняльний правовий аналіз законодавства європейських держав щодо застосування відкликання як засобу реалізації громадянами елементів представницької демократії.

Результати наукової розвідки дозволяють запропонувати пропозиції щодо внесення змін у чинне законодавство щодо розширення можливостей територіальної громади у сфері відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою на місцевому референдумі. Практична цінність дослідження полягає у створенні нових умов та можливостей для виборців, підтримання відкритості та прозорості функціонування місцевого депутатського корпусу та підтримання європейських стандартів участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Ключові слова: вільний мандат, територіальна громада, депутати, органи місцевого самоврядування, представницька демократія, громадські ініціативи, місцеві референдуми.

Community participation in the management of local government affairs is an integral part of the mechanism for its effective functioning as a democratic body of government, which complies with the norms of the European Charter of Local Self-Government and the practice of applying this institution in most European countries. In view of this, it is necessary to analyze the current problems of ensuring the right of citizens to recall deputies of local councils in Ukraine and find optimal ways to improve them.

The subject of the analysis is the existing gaps that allow, on the one side, to exercise a certain right by initiating such a procedure by representatives of the community or local organizations of political parties from which the deputy is running, and on the other side, in the case of election of a deputy under the proportional electoral system, there is a risk of abuse of the trust of citizens by the party and a complex and imperfect recall mechanism. The goal is to find optimal ways to improve the mechanism for recalling local council deputies by residents of territorial communities.

The legislative procedure for recalling deputies of local councils by popular initiative has been studied, the main stages of termination of a deputy's powers have been analyzed, which include holding a meeting of voters, creating an initiative group and collecting signatures in support of the recall, verification of documents by the territorial election commission. A comparative legal analysis of the legislation of European states on the use of recall as a means of citizens' implementation of the elements of representative democracy in public relations has been applied.

The results of scientific research allow us to propose proposals for amendments to the current legislation to expand the possibilities of the territorial community in the field of recalling deputies of local councils on a popular initiative by resolving such an issue at a local referendum. The practical value of the study lies in creating new conditions and opportunities for voters, maintaining openness and transparency of the functioning of the local deputy corps and maintaining European standards of participation of the territorial community in resolving issues of local importance.

Key words: free mandate, territorial community, deputies, local self-government bodies, representative democracy, public initiatives, local referendums.

Постановка проблеми. В основі функціонування та розвитку сучасних держав покладено політичне представництво та представницькі інституції, а принципи вільного політичного мандату та його наслідок, заборона будь-якого імперативного мандату, лежать в основі представницької демократії.

Вільний мандат є одним із фундаментальних конституційних принципів функціонування України як демократичної держави в сучасну епоху. Депутати як парламенту, так і органів місцевого самоврядування є представниками народу, і прийняті ними рішення, виражають волю народу, який є колективним суб'єктом суверенітету.

Конституція України містить норми про форму представницької демократії, тоді як Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наголошує на особистому прийнятті рішень шляхом прямого волевиявлення на місцевих виборах. Однак, не зважаючи на цей факт є набагато ширше використання прямої демократії на місцевому рівні – проведення референдумів. Основною та постійною формою управління місцевими громадами є непряма демократія, або представництво. Принцип представницької влади передбачає наявність відповідного суб'єкта. Це, відповідно, – органи місцевого самоврядування.

Представлені суб'єкти призначають своїх представників, які діють від їхнього імені. Це означає, що дії представників вважаються проявом суверенної волі Українського народу, або місцевої самоврядної громади. Представники є членами представницьких органів, яким є Парламент – на національному рівні, та сільські, селищні, міські, районні в містах та обласні ради – на рівні місцевого самоврядування. Отже, повинні існувати належні механізми обрання представників, які гарантують дотримання стандартів, гідних демократичної держави та припинення їх діяльності у випадку невиконання чи неналежного виконання такими представниками своїх безпосередніх обов'язків.

Стан дослідження. Припинення діяльності органів самоврядування з різних підстав досліджували низка науковців. Так, І.М. Мишак здійснював порівняльну характеристику механізму контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі; А.В. Басалаєва досліджувала деякі питання реалізації політичними партіями права на відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою; Ю.Б. Каплан розглядав проблему удосконалення механізму дострокового відкликання депутатів місцевих рад: європейський досвід для України; Д.В. Черетун характеризував процедуру відкликання виборцями депутатів місцевих рад; С.А. Шепетько аналізував напрями удосконалення законодавства щодо припинення повноважень депутатів органів місцевого самоврядування. Однак, враховуючи європейські стандарти відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями, аналізуючи складний та запутаний національний механізм відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою, залишаються невирішеними питання щодо створення нових можливостей для виборців у сфері застосування ефективних механізмів впливу на недобросовісних депутатів та обмеження сваволі партійних еліт.

Виклад основних положень. Класична теорія політичного представництва з її ліберальним розумінням концепцій політичної легітимності та суверенітету, а також їхнього джерела – нації, лежить біля витоків вільного мандату та чітко висловлюється щодо заборони імперативного мандату. Ще у XVIII столітті в політичних колах Франції погоджувалися щодо вільного мандату представників як основного компоненту політичного представництва. Тому слід розрізнити представників та носіїв виконавчих функцій. Заборона імперативного мандату стосується лише перших: класична теорія політичного представництва, таким чином, виключає відкликання представників. Крім того, поняття дорадчої демократії з її акцентом на те, щоб політичні рішення були продуктом справедливого та розумного обговорення та дебатів між громадянами, передбачає, що представники органів місцевого самоврядування прийматимуть рішення після завершення процесу консультацій та дебатів, що суперечить поняттю імперативного мандату [11, с. 240–245].

Конституція України формує статус депутатів місцевих рад таким чином, щоб забезпечити повну незалежність у здійсненні ними прав та обов'язків. Усі рішення депутатів місцевих рад повинні ґрунтуватися на загальному добробуті, а не на окремих інтересах. Цей принцип стосується участі у вирішенні питань місцевого значення, затвердження місцевого бюджету, представництва громади у внутрішніх та зовнішніх зносинах тощо. Виконання повноважень та обов'язків є предметом оцінки та контролю за діяльністю депутатів. Загалом, підзвітність представника (депутата) може впливати з оцінки його роботи громадою та з правових положень. Вона має дві форми: законодавчу та політичну.

Законодавча підзвітність має на меті дисциплінувати депутатів у виконанні ними своїх представницьких обов'язків. Зокрема, це стосується відвідування сесій та участі в роботі органу місцевого самоврядування (участь у засіданнях цього органу та його комітетів).

Основою для такого виду підзвітності є положення регламентів законодавчих органів місцевого самоврядування. Однак, слід зазначити, що ці органи, особливо місцевих органів самоврядування нижчого рівня, не містять таких положень. Тому законодавча підзвітність не може бути застосована в їхньому випадку [2, с. 9].

Основною формою підзвітності депутатів перед виборцями, що впливає з прийняття вільного характеру представницького мандата, наразі є політична підзвітність, яка застосовується на кожних виборах до органів місцевого самоврядування. Вона має специфічний характер, який полягає в тому, що сила громадської думки враховується найбільше тоді, коли рівень органу місцевого самоврядування є найнижчим (наприклад, сільська рада). Зокрема, мешканці територіальної громади оцінюють діяльність (досягнення, поведінку) кандидата як депутата (якщо кандидат є особою, яка раніше обиралася депутатом) та як члена місцевої самоврядної спільноти. На рішення виборців впливають такі фактори, як підтримка зв'язків з місцевою громадою, а також рішучість та ефективність дій, спрямованих на її добробут. Ця оцінка також може мати етичні підстави та базуватися на перевірці ставлення до дотримання моральних принципів [3].

Механізм відкликання депутатів доступний на місцевому рівні щонайменше у 15 країнах, з різним ступенем активізації на практиці. У Хорватії (окрім префекта округу) префект муніципалітету, мер, а також їхні заступники, обрані спільно з ними, можуть бути відкликані шляхом всенародного голосування, яке може бути запропоновано 20% від загальної кількості місцевих виборців або 2/3 членів місцевого представницького органу. Водночас законодавство прямо вказує, що члени місцевих представницьких органів (також обрані місцевим населенням) не можуть бути відкликані [4].

У Німеччині в землях діють два варіанти механізмів відкликання мерів. З одного боку, повноцінний варіант прямої демократії, де місцевим виборцям надається не лише право голосу щодо відкликання (за певних процедурних вимог та вимог більшості), але й право ініціювати процедуру відкликання (з певною вимогою щодо підписів під петицією про відкликання) [5]. Чотири землі, Бранденбург, Саксонія, Шлезвіг-Гольштейн та Північний Рейн-Вестфалія, запровадили цей механізм для мерів. З іншого боку, процедура відкликання може бути ініційована опосередковано в усіх інших землях, крім двох, місцевою радою (рішення приймається кваліфікованою більшістю), тоді як місцеві виборці лише втручаються для остаточного голосування за пропозицію про відкликання, прийняту радою. У цьому варіанті процедура відкликання розглядається як своєрідне поєднання принципів представницької демократії та прямої демократії, де рада «здійснює певний «представницький, демократичний» контроль над місцевими громадянами під час здійснення ними своїх прямих демократичних повноважень» [6, с. 30–33].

У Румунії, згідно із Законом про державне управління, відкликання депутатів місцевих рад шляхом голосування місцевого населення може призвести до розпуску місцевої ради в цілому та усунення мера (обидва обираються безпосередньо населенням). Відкликання може бути ініційовано у разі: нездатності захистити загальні інтереси місцевої громади; невиконання завдань, пов'язаних із функцією мера згідно із законом, включаючи завдання, які мер повинен виконувати у своїй якості представника держави [7].

Польське законодавство, зокрема на рівні Конституції, передбачає проведення місцевих референдумів та розглядає відкликання як форму їх реалізації. Наприклад, відповідно до ч. 1,3 ст. 28 А Закону Польщі «Про гмінне самоврядування» інститут відкликання застосовується по відношенню як до війта, так і до всієї ради [8].

У Словаччині мерів можуть відкликати шляхом місцевого народного голосування, як це передбачено статтею 13а,

За Закону № 369/1990 Зб. про муніципалітети. Ініціатива проведення референдуму повинна бути підтримана 30% мешканців громади та орган місцевого самоврядування. Однак, законодавчо закріплено, що рішення референдуму має рекомендаційний характер [9]. Місцеві референдуми слабо використовуються жителями Словаччини для вирішення поточних проблем. За даними досліджень Асоціації міст і сіл Словаччини за період 2008–2018 рр., тільки 7% місцевих самоврядних одиниць реалізовували референдуми, з яких близько 60% визнано дійсними. Більшість населених пунктів Словаччини вибирають інші форми ухвалення спільних рішень – збори жителів громади, громадські слухання, обговорення на рівні комісій, подання петицій, які є організаційно і фінансово більш доступними та швидкими механізмами прийняття рішень [10].

У Швейцарії відкликання муніципальних керівників можливе у двох кантонах: Урі та Тічино. Однак процедури відкликання у Швейцарії спрямовані не на окремих обраних політиків, а на місцевий орган влади в цілому. Тому вони функціонують радше як вотум недовіри, ніж як інструмент санкцій проти обраних осіб [11, с. 9-11].

При реалізації повноважень органів місцевого самоврядування варто наголосити на двох ключових принципах, які є основними ознаками демократії. Перший принцип полягає в тому, що органи місцевого самоврядування виконують свої завдання за кошти місцевих бюджетів та під власну відповідальність. Це передбачає значний ступінь свободи у використанні ними місцевих фінансових ресурсів.

Нагляд та контроль за виконанням власних завдань з боку державних органів влади повинні обмежуватися виключно питаннями законності, наприклад, чи не витрачаються місцеві кошти на те, що не є муніципальною власністю, чи прийнято відповідну постанову, чи не встановлено будь-які заборони, які суперечать чинному законодавству. Якщо ці умови виконано, ніхто не має юридичної можливості оскаржувати або змінювати рішення місцевого органу самоврядування [12, с. 9]. І другий принцип – принцип представництва. Періодично (в Україні – 1 раз на п'ять років) мешканці місцевих громад обирають своїх представників на загальних, вільних і таємних виборах. Члени міської, сільської, селищної, обласної ради, як і члени парламенту, є, таким чином, суб'єктами представницької демократії. Оскільки представницька демократія передбачає обрання депутата, то невід'ємною частиною забезпечення його функціональної діяльності є відповідальність перед виборцями за наданий кредит довіри. За порушення кредиту довіри, неналежне забезпечення інтересів громади настає відповідальність у формі відкликання.

Відкликання депутата місцевої ради – це громадська ініціатива, яка безпосередньо надає виборцям право звільнити обрану посадову особу. Його слід відрізнити від скасування повноважень депутата, яке є повноваженням іншого органу відкликати мандат, який він надав. Інститут відкликання є політичним інструментом, який тягне за собою політичну відповідальність.

Реалізація права на відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою міститься в низці міжнародних нормативно-правових документів, а саме:

– Європейська хартія місцевого самоврядування [13] – характеризує фундаментальні цінності та цілі, які мають забезпечуватися органами місцевого самоврядування такі, як: участь громадян в управлінні державними справами, здійснення цього права на основі демократичних стандартів, надання місцевим громадам реальних повноважень та широкої автономії, ефективне управління, принцип субсидіарності (виконання завдань на найнижчому рівні, забезпечення їх виконання) та децентралізація влади, що служить загальним стандартом для застосування права, щоб держава діяла відповідно до своїх зобов'язань.

– Додатковий протокол до Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [14] – надає додаткові права громаді щодо участі та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що сприятиме відкритості та відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання ввірених їм завдань.

– Рекомендація СМ/Рес (2018) 4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті [15] – спрямована на вжиття заходів для забезпечення територіальним громадам участь у публічному житті, а саме: надання доступу до інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування та ознайомлення з прийнятими документами, пошук нових шляхів підвищення громадської свідомості, підвищення рівня обізнаності громади щодо самостійного прийняття рішень, обов'язковості взаємодії з іншими органами влади, організаціями різних форм власності та міжнародних зв'язків, прийняття гнучких та експериментальних рішень тощо;

– Рекомендація № R (98) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо нагляду за діяльністю місцевих органів влади R (98)12 [16] – визнає важливу роль політичного нагляду з боку громадян та закликає здійснювати такий нагляд шляхом використання інструментів прямої демократії, які вважаються доцільними; спонукає обрати оптимальний механізм відсторонення або звільнення місцевих обраних представників та розпуск місцевих органів влади лише у виняткових випадках тощо;

– Рекомендація Rec(2001)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому громадському житті [17] – гарантує громадянам швидкий доступ до інформації про діяльність органів самоврядування, закликає сприяти спільному навчанню працівників органів місцевого самоврядування щодо різних методів участі, забезпечити поінформованість громадськості щодо кола доступних можливостей тощо;

– Рекомендація ПАРС 1704 (2005) щодо референдумів [18] – містить рекомендації щодо проведення місцевих референдумів, спрямованих на вирішення питань місцевого значення та уникнення референдумів, які підривають легітимність демократичних інститутів;

– Резолюція ПАРС № 1353 «Про зміцнення демократичних інститутів як гарантії майбутнього демократії» [19] – встановлює розширення демократичної легітимності, комунікативних технологій щодо участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, заохочення громадян до суспільної та політичної діяльності як в державі, так і в окремо взятій громаді;

– Керівні принципи участі громадян у процесі прийняття політичних рішень (СМ(2017)83-final) [20] – встановлюють види прийняття рішень (розробка, прийняття, впровадження, оцінка та уточнення формулювання політичного документа, стратегії, закону чи норми), визначають оновні принципи прийняття рішень: гендерна рівність, прозорість, доступність, недискримінація, інклюзивність тощо.

Відкликання обраних посадових осіб потрібно розглядати як інструмент політичної підзвітності, що надає виборцям можливість усунути з посади депутатів місцевих рад до закінчення терміну їх повноважень, тобто не чекаючи наступних чергових виборів. Відкликання торкається самої суті представницької демократії, системи, заснованої на принципі представництва, де громадяни передають свій суверенітет – тобто право вирішувати питання місцевого значення обраним представникам, які від їх імені приймають рішення та реалізують політику в інтересах громади.

Очевидно, що в цих межах відкликання порушується питання про те, за яких умов виборці, передаючи право приймати рішення обраним представникам, можуть зберегти за собою право вирішувати відкликати цих обраних представників у разі незадоволення їхньою роботою протягом тривання каденції [21, с. 86-90].

На підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, має бути зібрано підписи в кількості, що перевищує кількість голосів, поданих за нього на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний депутатом. На підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, обраного у єдиному багатомандатному виборчому окрузі, має бути зібрана така кількість підписів, що є більшою за виборчу квоту, яка була визначена згідно із Виборчим кодексом України під час проведення виборів, за результатами яких він був обраний депутатом [22].

Вважаємо, що дане положення є занадто заплутаним і не свідчить про прозорість механізму організації відкликання депутатів місцевих рад. Потрібно чітко вказати кількість голосів виборців, які виступають ініціаторами відкликання. Наприклад, ініціатива щодо його проведення повинна отримати підтримку не менше 20 % виборців у селі, селищі чи районі, а на рівні області, а також щодо депутатів Київської, Севастопольської міської ради – не менше 10% виборців, які мають право голосу.

Підставами для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою можуть бути:

1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції України і законів України, що встановлено судовим рішенням, яке набрало законної сили;

2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі;

3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням передвиборчої програми місцевої організації політичної партії, від якої його обрано депутатом, чи програми політичної партії, від місцевої організації якої його обрано;

4) невиконання депутатом місцевої ради зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними (звіт має подаватися не рідше 1 разу на рік, бути оприлюдненим на офіційному вебсайті відповідної ради, а також має бути організована відкрита зустріч з громадою щодо звіту);

5) невходження депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі, до фракції місцевої організації партії, за виборчим списком якої він обраний, або припинення членства депутата місцевої ради у фракції [22].

Право вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (не раніше ніж через рік з моменту набуття таких повноважень) мають місцева організація політичної партії, від якої його обрано депутатом, а також громадяни України, які є виборцями відповідного виборчого округу.

Рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою виборцями приймається на зборах виборців у кількості не менше:

1) 30 осіб для відкликання депутата сільської, селищної ради;

2) 100 осіб для відкликання депутата міської ради міста районного значення та районної у місті ради;

3) 300 осіб для відкликання депутата міської ради міста обласного значення та районної у місті ради;

4) 150 осіб для відкликання депутата районної ради;

5) 400 осіб для відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради.

Рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою місцевою організацією політичної партії, від якої його обрано депутатом, приймається на зборах (конференції) цієї організації, які проводяться у порядку, передбаченому статутом політичної партії. Таке рішення приймається не менше ніж двома третинами голосів присутніх учасників (делегатів) зборів (конференції).

Протокол зборів (конференції), на яких було прийняте рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, місцевою організацією політичної партії надсилається політичній партії для розгляду питання про відкликання депутата місцевої ради її вищим керівним органом.

За каденції чинної влади в органах місцевого самоврядування достроково припинили повноваження 145 депутатів міських рад облцентрів України (12,5%). 71% із них написали особисті заяви про складання мандатів; ще 10% обіймали посади, несумісні з виконанням депутатських повноважень; 12, на жаль, померли; і лише 10 позбавили повноважень їхні партії. Фактів відкликання депутатів за народною ініціативою не зафіксовано [23].

Процедура відкликання, визначена чинним законодавством, є демократичною, але не є остаточною. Оскільки більшість депутатів обираються за пропорційною виборчою системою, то фінальним для відкликання є рішення партії, представником якої і є депутат. Тому спонукання народної ініціативи в такому випадку нівелюються і механізм відкликання не несе бажаних результатів для громади, яка ініціювала відкликання. Хоча такий інститут є проявом демократії, однак він здається не надто ефективним. Більш дієвим для відкликання депутата за народною ініціативою буде застосування форми безпосередньої демократії – референдуму.

Конституція України не містить чітко встановлених норм щодо проведення місцевих референдумів. Так, у ч. 1 ст. 143 Основного закону визначено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів [24], а ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що сільські, селищні, міські ради на пленарних засіданнях приймають рішення про проведення місцевого референдуму [25], а районні та обласні ради за пропозицією територіальних громад приймають рішення шляхом консультативного опитування з питань, що стосуються їх спільних інтересів. Оскільки реалії сьогодення свідчать про те, що закон про місцеві референдуми відсутній, а можливість його проведення закладена в чинному законодавстві й зокрема в Конституції України (норми Конституції є нормами прямої дії) [24], то заборона реалізації інституту місцевого референдуму суперечить чинному законодавству. Тому з метою розширення повноважень місцевих громад та з огляду на дотримання європейських стандартів функціонування місцевого самоврядування є доцільним долучитися до законодавчого процесу.

Для ефективного функціонування інституту безпосередньої демократії та посилення конституційно-правової відповідальності перед виборцями, потрібно внести зміни в чинне законодавство, а саме:

1. до ст. 141 Конституції України додати:

- абзац 6 такого змісту: «Члени місцевої самоврядної громади можуть вирішувати шляхом референдуму питання, що стосуються цієї громади, включаючи відкликання безпосередньо обраного органу місцевого самоврядування та його окремих представників. Принципи та процедура проведення місцевого референдуму визначаються законом».

2. Ч. 2 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» внести доповнення такого змісту: «Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування, включно з питаннями що стосуються відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою».

3. Доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 7-1 такого змісту:

Сільська, селищна, міська, обласна рада приймає рішення про проведення референдуму щодо відкликання

депутатів сільської, селищної, міської, обласної рад абсолютною більшістю від загального складу.

Сільська, селищна, міська, обласна рада може прийняти рішення про проведення референдуму щодо відкликання мера міста з інших причин принаймні через 12 місяців після їх обрання та принаймні за 12 місяців до закінчення терміну їх повноважень більшістю в три п'ятих від загального складу.

У разі ініціативи про відкликання органу, що приймає рішення (місцеві ради народних депутатів), референдум може бути проведений лише за ініціативою громадян.

Клопотання мешканців на місцевому рівні може одночасно вимагати відкликання місцевої ради, окремих депутатів та мера, сільського, селищного, міського, обласного голови.

Клопотання про відкликання органу місцевого самоврядування може бути подано не раніше ніж через 12 місяців після дати його виборів. Клопотання також може бути подано не пізніше ніж за 12 місяців до закінчення терміну його повноважень.

Загалом, законодавчо розробити альтернативний правовий механізм відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою шляхом референдуму є вкрай важливо ще й через те, що таке відкликання реалізує форму безпосередньої демократії – право самої громади вирішувати питання місцевого значення. Це пов'язано з тим, що наявний механізм відкликання депутатів, які були обрані за пропорційною системою, тобто отримали мандат за партійними списками, є з одного боку – демократичним (проведення зборів виборців, на яких вносять пропозицію про відкликання, створення ініціативної групи та збирання підписів, перевірка ТВК документів, зібраних для легітимності процедури), а з іншого – остаточне рішення все одно приймає керівний орган партії, від якої обирався депутат.

Крім того, закон України «Про статус депутатів місцевих рад» не встановлює строків прийняття партією такого рішення. Таким чином, законодавство нівелює ініціативи громади щодо волевиявлення, а можливість відкликання депутата місцевої ради на місцевому референдумі надають право громаді не залежати від волі партії.

Дієвим чинником щодо залучення громади до інституту місцевих референдумів, спрощення бюрократичних процедур, які існують у сфері відкликання депутатів місцевих рад, є доцільним створити на сайті місцевої ради громадську онлайн платформу «Місцевий референдум» у відповідній територіальній громаді. З огляду на досвід більшості

європейських держав, законодавець закріплює в законі коло питань, які можуть бути винесені на місцевий референдум. Значно ширша сфера проведення місцевих референдумів з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, гарантована законодавством Чехії, Естонії, Фінляндії, Франції, Литви, Мальти, Польщі. Предметом обов'язкових референдумів, як правило, виступають питання адміністративно-територіального устрою, зокрема зміни меж адміністративно-територіальних одиниць (Італія, Угорщина, Чехія), прийняття основних нормативно-правових актів муніципалітетів (Австрія, Іспанія) [26]. В Україні з огляду на долучення широкого кола громадськості до вирішення справ місцевого значення, є доцільним винести на розгляд місцевого референдуму питання щодо відкликання депутатів місцевих рад, особливо тих, які були обрані за пропорційною системою, – тоді й рішення партії не може вплинути на результати референдуму.

Висновки. Досить незвично доручати виборцям складну відповідальність за оцінку дотримання депутатом конституційних та правових зобов'язань, оскільки голоси громадян по суті залишаються вираженням політичного вибору під час виборів. Таким чином, було б доцільно передбачити припинення мандата депутата місцевої ради через юридичну процедуру, яка б відповідала принципу верховенства права та уникала використання розпливчатих понять, невизначених строків та свавільних рішень політичних партій, які можуть призвести до довільних тлумачень, помилкових оцінок та ігнорувань громадських ініціатив, мотивованих політичними причинами.

Створення та введення в дію Закону України про місцеві референдуми, внесення змін в чинну Конституцію України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», введення можливості відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою шляхом референдуму надасть можливість громаді тісніше долучатися до вирішення питань місцевого значення, зменшити рівень свавілля провладних політичних сил та створити належні умови для розвитку інституту демократії на місцевому рівні.

В будь-якому випадку, підставою для проведення референдуму про відкликання є досить високий ступінь негативних емоцій серед мешканців територіальної громади щодо діяльності місцевих депутатів або цілих рад, що потенційно призводить до втрати ними мандатів протягом поточного терміну каденції. Безсумнівно, можливість негативної оцінки дій депутатів членами місцевої громади повинна мати на них дисциплінарний вплив.

ЛІТЕРАТУРА

1. Romaniuk, P. V. Imperative Mandate: Selected Issues of Constitutional Theory and Practice in Modern Conditions. *Bulletin of Mariupol State University. Series: Law*, Issue 5, 2013, 240–245. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12264/1/Romaniuk_240-245.pdf
2. Poradnik Radnego. Samarząd od A do Z. Katowice, Kwiecień 2024 r. c. 9 URL: https://silesia.org.pl/wp-content/uploads/2024/04/Poradnik-Radnego_2024_Samarząd-od-A-do-Z.pdf
3. Механізми дострокового відкликання депутатів місцевих рад: європейський досвід для України». Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. 15.09.2015 URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/mekhanizmi-dostrokovogo-vidklikannya-deputativ-miscevikh-rad-evropeyskiy>
4. Zakon o localnoj ič područnoj (regionalnoj) samoupravi. Pročišćeni text zacona NN 33\1, 60/01, 109/7, 125/8, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20 na znazi od 24.12.2020. URL: <https://www.zakon.hr/z/132/zakon-o-lokalnoj-i-podrucnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>
5. Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid. (Volksabstimmungsgesetz - VAGBbg) vom 14. April 1993 (GVBl. I/93, [Nr. 06], S.94 URL: <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/vagbbg>
6. Грובהва В. П. Особливості місцевого самоврядування в Німеччині. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Юридичні науки*. 2015. Вип. 3-2. Т. 1. С. 30-33. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/155a0255-6859-4f78-bd7b-8a4dc9f00e04>
7. Lege nr. 215 din 23 aprilie 2001 (**republicată**) administrației publice locale. MONITORUL OFICIAL nr. 123 din 20 februarie 2007 URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/214333>
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095>
9. Zákon Slovenskej národnej rady zo 6. septembra 1990 o obecnom zriadení. URL: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/369/>
10. Чиркін А.С. Місцевий референдум як форма муніципальної нормотворчості. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3/2021. С. 76-79. URL: http://lsej.org.ua/3_2021/19.pdf
11. Gołębiowska Anna, Jakubowska Agnieszka. Local Government in Switzerland in the Light of the Constitutional Principle of Separation of Powers Submitted 10/09/24, 1st revision 25/09/24, 2nd revision 01/10/24, accepted 30/10/24 *European Research Studies Journal, European Research Studies Journal*, vol. 0(4), pages 3-13. URL: <https://ideas.repec.org/a/ers/journal/vxxvii2024i4p3-13.html>

12. Report on the recall of mayors and local elected representatives. Adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venice, 20 June 2019) and the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) on the basis of comments by Mr Josep Maria Castella Andreu (Member, Spain) Ms Monique Jametti (Substitute Member, Switzerland) Ms Tanja Karakamisheva-Javonovska (Member, North Macedonia) Strasbourg, 4 July 2019. Opinion №. 910 / 2017 URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e)
13. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
14. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Підписання від 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text
15. Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті. Прийнята Комітетом міністрів 21 березня 2018 року на 1311-му засіданні заступників міністрів. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-4-participation-of-citizens-ukr/168097ed39>
16. Recommendation N R (98) 12 of the Committee of Ministers of Member States on supervision of local authorities' action (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies). Council Of Europe. Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/09000016804f8499>
17. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» Ухвалена Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text
18. Referendums: towards good practices in Europe. Recommendation 1704 (2005) Reply from the Committee of Ministers adopted at the 945th meeting of the Ministers' Deputies (9 November 2005). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2HXrefViewHTML.asp?FileID=11074&lang=EN>
19. Future of democracy: strengthening democratic institutions. Report Political Affairs Committee. 1 October 2003. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10313&lang=EN>
20. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. Прийнято Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів. Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>
21. Теоретичні та практичні аспекти формування компетентності депутатів місцевих рад України : монографія / С. М. Серьогін, С. І. Бородін та ін. ; за наук. ред. І. В. Шпекторенка. Дніпро : ГРАНІ, 2021. 280 с.
22. Про статус депутатів місцевих рад. Закон України № 93-IV від 11.07.2002 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
23. Бахамент Наталка. Імперативний мандат: як працює механізм відкликання місцевих депутатів. Чесно. 4 липня 13:08 URL: <https://www.chesno.org/post/6486/>
24. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
25. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
26. Стешенко Д.В., Пахомов А.В. До проблем місцевого референдуму: правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 11/2021. С. 116-118. URL: http://www.lsej.org.ua/11_2021/27.pdf

Дата першого надходження рукопису до видання: 23.10.2025
 Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 13.11.2025
 Дата публікації: 28.11.2025