

УДК 347.994

М. І. Смокович

*суддя Вищого адміністративного суду України,
секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України,
кандидат юридичних наук*

ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СПОРІВ ЩОДО ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ¹

Як вбачається з приписів статті 81 Конституції України, повноваження народного депутата України, за загальним правилом, припиняються одночасно із припиненням повноважень Верховної Ради України [1].

Проте у деяких встановлених Основним законом держави випадках повноваження народного обранця можуть бути припинені і до завершення строку, на який він був обраний до законодавчого органу країни.

Отже повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі: складення повноважень за його особистою заявою; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України; смерті.

При цьому рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

© Смокович М. І., 2013

© Національний університет «Острозька академія», 2013

▪ Особливості розгляду спорів щодо припинення повноважень народних депутатів України / М. І. Смокович // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13smindu.pdf>.

Проте чинне національне законодавство передбачає ще один особливий випадок, коли обов'язок щодо вирішення цього питання покладається не на законодавчий орган, а на суд.

Так за нормами частини четвертої статті 81 Конституції України та частини другої статті 5 Закону України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII «Про статус народного депутата України» (надалі – Закон № 2790-XII) [2] повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності.

За встановленим у статті 5 Закону № 2790-XII правилом право ініціювати питання про позбавлення народного депутата повноважень за недотримання ним вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності надано комітету Верховної Ради України, до компетенції якого входять питання депутатської етики. Зазначений комітет розглядає відповідні матеріали щодо обставин вчинених депутатом дій і подає свій висновок з даного приводу Голові Верховної Ради України, який у десятиденний строк звертається до суду або повертає матеріали комітету з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду. За дорученням Голови Верховної Ради України до суду з питання дострокового припинення повноважень народного депутата також може звернутися Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України.

Комітет, до компетенції якого входять питання депутатської етики, у разі повернення Головою Верховної Ради України матеріалів з обґрунтуванням відмови у зверненні до суду розглядає їх і у випадку незгоди з ними вносить пропозицію про розгляд цього питання на засіданні Верховної Ради України.

▪ Особливості розгляду спорів щодо припинення повноважень народних депутатів України / М. І. Смокович // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13smindu.pdf>.

За рішенням Верховної Ради України Голова Верховної Ради України зобов'язаний звернутися до суду для вирішення питання про дострокове припинення повноважень такого народного депутата. Верховна Рада України своїм рішенням також може зобов'язати звернутися до суду з питання про дострокове припинення повноважень народного депутата Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України.

Відповідно до встановленого частиною четвертою статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України (в його редакції із змінами внесеними Законом України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» (надалі – Закон № 2453-VI) правила розгляд справ про дострокове припинення повноважень народного депутата України проводиться Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції [3].

Розгляд справ даної категорії відбувається за загальними правилами адміністративного судочинства, за виключенням деяких особливостей які були визначені законодавцем у статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України.

Так адміністративна справа за позовною заявою про дострокове припинення повноважень народного депутата України вирішується протягом семи днів після відкриття провадження у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про розгляд справи, не перешкоджає її розгляду. Прийняте за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України рішення є остаточним і оскарженню не підлягає.

Слід відзначити, що питання конституційності внесених до Кодексу адміністративного судочинства України змін стосовно розгляду справ цієї категорії Вищим адміністративним судом України як судом першої

▪ Особливості розгляду спорів щодо припинення повноважень народних депутатів України / М. І. Смокович // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13smindu.pdf>.

інстанції та, відповідно, відсутності можливості переглянути судове рішення останнього в апеляційному чи касаційному порядку або ж до Верховного Суду України було предметом окремого розгляду у Конституційному Суді України.

У своєму рішенні від 29 серпня 2012 року за № 16-рп/2012 у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171¹, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171¹, частин другої, шостої статті 183¹ Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) цей орган конституційного контролю відзначив, що Основним Законом України встановлено, що Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції; його повноваження як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції визначаються законодавцем [4].

Згідно із Законом № 2453-VI Верховний Суд України повноважний, зокрема, переглядати справи з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права у подібних правовідносинах та у разі встановлення міжнародною судовою

▪ Особливості розгляду спорів щодо припинення повноважень народних депутатів України / М. І. Смокович // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13smindu.pdf>.

установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом [5].

Проаналізувавши оспорювані положення Кодексу адміністративного судочинства України на предмет їх відповідності частині другій статті 125 Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що встановлення законодавцем окремих категорій адміністративних справ, в яких апеляційне та касаційне оскарження рішення суду не передбачено, не позбавляє Верховний Суд України статусу найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції, а отже не суперечать частині другій статті 125 Основного Закону України.

Переходячи до висвітлення питання стосовно конкретних прикладів застосування вищезазначених норм, слід зазначити, що за час, який минув з моменту внесення останніх змін до статей 18 та 180 Кодексу адміністративного судочинства України, Вищим адміністративним судом України було розглянуто три справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України.

Це справи:

1) за адміністративним позовом Голови Верховної Ради України Литвина Володимира Михайловича до народного депутата України Каськіва Владислава Володимировича про дострокове припинення повноважень народного депутата [6];

2) адміністративним позовом Голови Верховної Ради України Рибак Володимира Васильовича до народного депутата України Власенка Сергія Володимировича про дострокове припинення повноважень народного депутата України [7];

3) за адміністративним позовом Голови Верховної Ради України Рибак Володимира Васильовича до народного депутата України

Веревського Андрія Михайловича про дострокове припинення повноважень народного депутата України [8].

Кожна з цих справ, хоч і відноситься до однієї категорії, але має певні відмінності у конкретних обставинах та застосованих судом нормах, на яких слід зупинитися більш докладно.

У березні 2011 року Голова Верховної Ради України Литвин В.М. звернувся з позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України Каськіва В.В., мотивуючи це тим, що відповідач у листопаді 2007 році склав присягу народного депутата України та здійснював ці повноваження на постійній основі. Проте згідно з Указом Президента України від 23 грудня 2010 року відповідача призначено Головою Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, як центрального органу виконавчої влади.

Оскільки зазначена посада є несумісною зі статусом народного депутата України, а повноваження народного депутата України Каськів В. В. не склав, позивач просив суд прийняти постанову про дострокове припинення цих повноважень.

Постановою Вищого адміністративного суду України від 31 березня 2011 року у задоволенні позову відмовлено повністю.

Обґрунтовуючи своє рішення суд виходив з того, що позивачем було наведено лише докази здійснення Каськівим В. В. депутатських повноважень на постійній основі, але доказів, які б підтверджували фактичне перебування відповідача на посаді керівника центрального органу виконавчої влади та суміщення такої посади зі статусом народного депутата України, позивачем суду не надавалися.

Так судом встановлено, що Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України було утворено відповідно

до пункту 1 Указу Президента України №1085/2010 від 9 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» шляхом реорганізації Державного агентства України з управління національними проектами та Державного агентства України з інвестицій та розвитку.

На момент вирішення справи по суті Державне агентство України з управління національними проектами та Державне агентство України з інвестицій і розвитку продовжували свою діяльність, оскільки процес їх реорганізації не був завершений, відповідно до підпункту 2 пункту 2 Указу Президента України № 1199/2010 від 24 грудня 2010 року виконання функціональних обов'язків в частині управління національними проектами продовжувало забезпечувати Державне агентство з управління національними проектами, а функціональних обов'язків в частині інвестиційної діяльності забезпечувалося Державним агентством України з інвестицій та розвитку, тобто Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України не функціонувало, його функції фактично виконувалися вищезазначеними агентствами.

Також не було затверджено у встановленому чинним законодавством порядку Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, де були б окреслені його компетенція та повноваження, тобто був відсутній нормативно-правовий акт, на підставі якого повинна здійснюватися діяльність цього органу, що дає суду підстави вважати, що діяльність Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України на момент вирішення спору по суті не здійснювалася.

Також внаслідок відсутності затвердженого в установленому порядку Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України не було визначено коло службових

повноважень працівників новоствореного Агентства, в тому числі і його керівника.

Не були затверджені структура та штатний розпис Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, відсутні бюджетні рахунки в органах казначейства, Міністерством фінансів України не затверджено відповідного кошторису на утримання установи, жодна особа не призначена на посаду в Державному агентстві з інвестицій та управління національними проектами України, відсутній наказ про те, що Голова вказаного вище Агентства приступає до виконання обов'язків.

На підставі вищевикладених фактичних обставин колегія суддів прийшла до висновку, що Каськів В. В. не приступив до виконання функціональних обов'язків Голови Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, не може вважатись таким, що перебуває на державній службі, оскільки зазначене Агентство не функціонує, а реорганізація попередніх державних агентств не закінчена і вони продовжують функціонувати, Положення про новостворене Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України в установленому чинним законодавством порядку не затверджене, відсутній штат працівників, які обіймали би посади в зазначеному Державному агентстві, ніхто не одержує заробітну плату за рахунок державних коштів, в тому числі відповідач, тобто відповідач не перебуває на цій посаді через її відсутність.

У іншій справі Голова Верховної Ради України у лютому 2013 року звернувся до суду з адміністративним позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України Власенка С. В. у зв'язку із

здійсненню ним діяльності, несумісної зі статусом народного депутата України.

В обґрунтування позовних вимог зазначив, що відповідач, будучи обраним народним депутатом України по загальнодержавному багатомандатному виборчому округу від політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», не вжив передбачених чинним законодавством заходів щодо зупинення права на заняття адвокатською діяльністю, хоча така діяльність є несумісною з діяльністю народного депутата.

Постановою Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2013 року позов задоволено.

Аргументуючи постанову колегія суддів зазначала на те, що несумісність депутатського мандата із зайняттям адвокатською діяльністю, передбачена й статтею 7 Закону України від 05 липня 2012 року № 5076-VI «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон №5076-VI), відповідно до якої несумісною з діяльністю адвоката є: робота на посадах осіб, зазначених у пункті 1 частини першої статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (далі – Закон № 3206-VI); військова або альтернативна (невійськова) служба; нотаріальна діяльність; судово-експертна діяльність. При цьому в законі зазначено, що в разі виникнення обставин несумісності, встановлених частиною першою цієї статті, адвокат у триденний строк з дня виникнення таких обставин подає до ради адвокатів регіону за адресою свого робочого місця заяву про зупинення адвокатської діяльності.

Судом було встановлено, що 28 жовтня 2012 року Власенка С. В. обрано народним депутатом України VII скликання. 12 грудня 2012 року він склав присягу народного депутата України та письмовою заявою дав згоду на здійснення повноважень народного депутата на постійній основі

відповідно до статті 78 Конституції України. При цьому відповідач підписав попередження про встановлені законами України обмеження, заборони та вимоги, пов'язані з виконанням повноважень народного депутата України, зобов'язався дотримуватись їх.

Відповідно до Єдиного реєстру адвокатів України станом на 19 лютого 2013 року з дня зарахування до парламенту на постійній основі Власенко С.В. не зупинив та не припинив право на зайняття адвокатською діяльністю.

Згідно повідомлення органів досудового розслідування та наданих ними письмових доказів, відповідач протягом року брав участь у якості захисника в досудовому розслідуванні, був учасником сторони захисту в судовому засіданні, приймав участь в допиті ряду свідків під час досудового розслідування у судовому засіданні в порядку статті 225 КПК України.

З наведеного суд зробив висновок, що Власенко С.В., будучи народним депутатом, виконував функції захисника у кримінальному провадженні, а також не зупинивши та не припинивши право на адвокатську діяльність, займався адвокатською діяльністю.

Також статтею 3 перехідних положень Закону №5076-VI встановлювався дев'яносто денний строк з дня набрання чинності цим Законом, протягом якого адвокати, які на день набрання чинності цим Законом, обіймали посади або здійснювали діяльність несумісну з діяльністю адвоката відповідно до частини першої статті 7 цього Закону, мали право письмово повідомити кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури за місцем отримання свідоцтва про існування обставин несумісності, сплинув.

Проте Власенко С. В. зазначені вимоги Закону не виконав і з відповідною заявою у визначений строк до уповноваженого органу про зупинення адвокатської діяльності не звернувся.

З урахуванням невиконання відповідачем вимог перехідних положень Закону №5076-VI, подання Власенком В. С. заяви про припинення права на зайняття адвокатською діяльністю на адресу Ради адвокатів Львівської області лише від 21 лютого 2013 року, на думку суду, не спростовує факту зайняття його адвокатською діяльністю.

Також суд відмітив, що, виходячи з принципу обґрунтованих очікувань, та враховуючи, що Власенко С. В., будучи кандидатом в народні депутати України підписав зобов'язання: добровільно прийняв присягу народного депутата; добровільно написав заяву, якою дав згоду на здійснення повноважень народного депутата України на постійній основі; добровільно підписав попередження про встановлені законами України обмеження, заборони та вимоги, пов'язані з виконанням повноважень народного депутата України, в якому зазначив, що зобов'язується дотримуватись обмежень, не порушувати заборони та виконувати вимоги, встановлені зазначеними законами, слідує, що відповідач має обґрунтовані очікування, що відносно нього як народного депутата України будуть вжиті передбачені Конституцією України, Законом № 2790-XII, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» заходи щодо примусового припинення його повноважень.

З урахуванням наведеного, колегія суддів зробила висновок, що викладені в позовній заяві обставини є обґрунтованими, а тому адміністративний позов підлягає задоволенню.

Переходячи до обставин третьої справи треба відмітити, що підставою для відкриття провадження по ній послуговував адміністративний позов

Голови Верховної Ради України Рибака В. В. до народного депутата України Веревського А. М., обґрунтований тим останній суміщає посаду директора та Голови Ради директорів акціонерного товариства Кернел Холдинг з депутатським мандатом народного депутата України.

Постановою Вищого адміністративного суду України від 5 березня 2013 року позов задоволено.

Обґрунтовуючи правові підстави для задоволення позову, колегія суддів виходила з того, що частиною першою статті 3 Закону № 2790-XII передбачено, що народний депутат не має права, зокрема, входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку (пункт шостий).

Крім того, пункт 2 частини першої статті 7 Закону № 3206-VI передбачає, що особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону (відповідно до підпункту «б» цієї норми народні депутати України є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення) забороняється входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Як встановлено судом, народний депутат України Веревський А. М. займає посаду директора та Голови Ради директорів акціонерного товариства Кернел Холдинг (Kernel Holding S.A.), що підтверджується «Протоколом зборів рішень, прийнятих у циркулярній формі Радою директорів з результатом на 22 вересня 2010 року» та «Протоколом

загальних зборів акціонерів проведених в зареєстрованому офісі 15 листопада 2010 року». Крім того в статті 7 Статуту акціонерного товариства «Кернел Холдинг», узгодженого на 30 листопада 2012 року зазначено, що компанією керує Правління, члени якого обираються акціонерами на загальних зборах. Статтею 14 Статуту передбачені компетенція, порядок скликання та проведення загальних зборів акціонерів.

З наданих документів суд зробив висновок, що Веревський А. М. як директор та Голова Ради директорів входить до Правління (органу управління) і обраний загальними зборами на ці посади, які є несумісними з його депутатським мандатом у розумінні статті 78 Конституції України, частини першої статті 3 Закону № 2790-XII та статті 7 Закону № 3206-VI, і задовольнив позов Голови Верховної Ради України.

На наш погляд, таке законодавче врегулювання розгляду Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції справ щодо припинення повноважень народних депутатів є порушенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема, статті 13 (Право на ефективний засіб правового захисту), з якої випливає, що кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Вважаємо, що цією конвенційною нормою передбачено обов'язкове оскарження рішення, прийнятого компетентним органом. У даному випадку таким органом є Вищий адміністративний суд України, однак його рішення про позбавлення повноважень народного депутата на національному рівні не оскаржується.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Офіційний вісник України. – 2010. - № 72/1 (01.10.2010). – Ст. 2598.
2. Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-ХІІ «Про статус народного депутата України» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - № 3 (19.01.93). – Ст. 17.
3. Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний вісник України – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918.
4. Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 року № 16-рп «У справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171¹, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171¹, частин другої, шостої статті 183¹ Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ)» // Офіційний вісник України. – 2012. - № 70 (27.09.2012). – Ст. 2840.
5. Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» // Офіційний вісник України. – 2010. - № 55/1 (30.07.2010). – Ст. 1900.
6. Постанова Вищого адміністративного суду України від 31 березня 2011 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 14835948.

▪ Особливості розгляду спорів щодо припинення повноважень народних депутатів України / М. І. Смокович // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 2(8) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13smindu.pdf>.

7. Постанова Вищого адміністративного суду України від 06 березня 2013 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 29804795.

8. Постанова Вищого адміністративного суду України від 05 березня 2013 року, реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 29865421.

Смокович М. І.

Особливості розгляду спорів щодо припинення повноважень народних депутатів України

В статті проаналізовано порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України за рішенням суду у разі невиконання вимоги закону щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Зауважено, що чинне законодавче врегулювання розгляду Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції справ щодо припинення повноважень народних депутатів є порушенням статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Ключові слова: дострокове припинення повноважень, несумісність, народний депутат, Голова Верховної Ради України, Вищий адміністративний суд України, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

Смокович М. И.

Особенности рассмотрения споров о прекращении полномочий народных депутатов Украины

В статье проанализирован порядок досрочного прекращения полномочий народного депутата Украины по решению суда в случае

невыполнения требования закона о несовместимости депутатского мандата с другими видами деятельности. Замечено, что действующее законодательное урегулирование рассмотрения Высшим административным судом Украины как судом первой инстанции дел о прекращении полномочий народных депутатов является нарушением статьи 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Ключевые слова: досрочное прекращение полномочий, несовместимость, народный депутат, Председатель Верховной Рады Украины, Высший административный суд Украины, Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Smokovych M. I.

Features of consideration of the cases concerning the Deputies of Ukraine office discontinuance

The procedure of the cases consideration concerning office discontinuance of the Deputies of Ukraine by the court due to the incompatibility of the deputy's mandate with other activities is analyzed in the paper. It is noted that the current legislative regulation of consideration of such cases by the Supreme Administrative Court of Ukraine as a court of first instance violates Article 13 of the European Convention on Human Rights.

Key words: office discontinuance, incompatibility, Member of Parliament, Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Supreme Administrative Court of Ukraine, European Convention on Human Rights.