

УДК 342.7

**Михайло Смокович,**

кандидат юридичних наук,

суддя Вищого адміністративного суду України

## ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

*У статті проведено дослідження окремих аспектів припинення повноважень народного депутата України. Шляхом аналізу наукових поглядів та судової практики доведено відмінність припинення повноважень народного депутата від скасування його мандата за порушення виборчого законодавства.*

**Ключові слова:** вибори, легітимність парламенту, мандат депутата, повноваження народного депутата.

Усі народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси [1]. Український народ через народних депутатів бере участь у законотворчому процесі. Це право він реалізує через обрання на основі загального, рівного і прямого виборчого права народних депутатів України до складу Верховної Ради України.

Згідно з ч. 3 ст. 77, п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється виключно законами України. Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України, яка наділена Конституцією України повноваженнями приймати закони (п. 3 ч. 1 ст. 85), тому до її компетенції належить законодавче врегулювання питань організації і порядку проведення виборів народних депутатів України [2].

Визначальним для українського суспільства є питання законності обрання народних депутатів. У протилежному разі необхідно мати наявні механізми виправлення такого явища як незаконне перебування на посаді народного депутата України, який у порушення виборчого законодавства обіймає таку посаду.

Підстави та порядок припинення пов-

новажень народного депутата України визначені у ст. 81 Конституції України.

Так, нормами цієї статті передбачено, що повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України [3].

Крім того, повноваження народного депутата України можуть бути припинені 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.

За загальним правилом, рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

У випадку ж невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності вирішення питання щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України чинне законодавство надає суду (ч. 4 ст. 81 Конституції України, ч. 2 ст. 5 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ «Про статус народного депутата України»).

Проблемами припинення повноважень народних депутатів займалися науковці та практики С. В. Кальченко,

Ю. Б. Ключковський, Р. О. Куйбіда, І. А. Павленко, Т. О. Шевченко, Є. П. Юрійчук та інші.

Проте сучасне законодавче поле не враховує усіх випадків та тонкощів виборчого процесу, а також причин, за якими народні депутати України можуть незаконно обіймати цю представницьку посаду. Легітимність такого депутата викликає сумнів, що тягне недовіру суспільства до парламенту.

Мета статті — дослідити проблемні питання теорії та судової практики щодо припинення повноважень народного депутата України. На основі дослідження зробити висновки та пропозиції про перспективи правового регулювання припинення повноважень народного депутата у разі незаконного обрання його на цю посаду.

Під підставами припинення повноважень парламентарія слід розуміти юридичні факти, через які депутат втрачає свій депутатський мандат. Вичерпний перелік таких підстав має бути чітко визначений у законодавстві країни, найчастіше — у її Конституції [4].

Так, ст. 67 Конституції республіки Вірменія проголошує, що повноваження депутата припиняються у випадках закінчення строку повноважень Національних Зборів, розпуску Національних Зборів, порушення умов несумісності, втрати громадянства республіки Вірменія, безпідставної відсутності на половині голосувань протягом однієї сесії, осудження до позбавлення волі, визнання недієздатним, а також відставки [5].

У Польщі Положення про вибори до Сейму визначає, що втрата чинності мандату настає внаслідок: а) відмови від складання присяги, б) втрати права виборності, в) відмови від мандату, г) смерті, ґ) арешту депутата або його призначення на визначені у Конституції посади, д) подання неправдивих відомостей у рамках процесу люстрації [6].

Статтею 63 Конституції Литовської республіки встановлено, що повноваження члена Сейму припиняються у випадках: спливу строку повноважень або з початком першого засідання обраного на дострокових виборах Сейму; його смерті; його відставки; визнання його судом недієздатним; позбавлення його мандата

Сеймом у порядку процедури імпичменту; визнання виборів недійсними або у разі грубого порушення Закону про вибори; переходу його на іншу роботу або якщо він не відмовляється від роботи, несумісної з обов'язками члена Сейму; втрати ним громадянства Литовської Республіки [7].

У своєму дослідженні Т. О. Шевченко зазначає, що народний депутат може достроково припинити свої повноваження ще під час виборчого процесу або відразу після нього. Варто звернути увагу на випадок, коли парламент або одна з його палат на своєму першому пленарному засіданні, або судовий орган до початку роботи новообраного складу парламенту здійснюють процедуру перевірки (визнання) мандатів новообраних депутатів. Якщо в ході її проведення будуть встановлені факти порушення виборчого законодавства, наприклад стосовно недотримання вимог невиборності, які суттєво вплинули на результати виборів, то відповідний орган ухвалює рішення про скасування результатів виборів, наслідком чого є визнання мандата депутата недійсним. Це досить важливий момент, оскільки часто початок депутатських повноважень у повному обсязі безпосередньо пов'язується з результатами розгляду легітимності (законності) мандата новообраного депутата (ч. 1 ст. 69 Конституції Республіки Молдова) [8].

Ключовим, на нашу думку, у дослідницьких висновках Т. О. Шевченка є те, що отримання мандата не надає абсолютної недоторканності депутату в разі виявлення порушень виборчого законодавства до набуття такого статусу. Тобто мандат не є «ширмою», за якою депутат не може бути позбавлений цього статусу у зв'язку з відповідними підставами, які мали місце до отримання мандата.

Саме з такими проблемами зіткнулося українське суспільство стосовно перебування на посадах народних депутатів України виборів 2012 р. окремих осіб, які у незаконний спосіб отримали представницький мандат.

У судовій практиці виникли спори стосовно перебування на посадах народних депутатів осіб, щодо яких неможливо достовірно встановити підсумки голосування та встановити результати виборів.

Суб'єктом оскарження в цій категорії справ позивачі обирають Центральну виборчу комісію України (далі — ЦВК), а предметом оскарження — її протиправні дії або бездіяльність щодо захисту порушених конституційних прав виборців та нереагування на порушення вимог виборчого законодавства під час проведення виборів.

Серед заявлених позовних вимог найчастіше зустрічаються такі:

- визнання недостовірними результатів чергових виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі, встановлені відповідним протоколом ЦВК;

- скасування відповідної постанови ЦВК в частині реєстрації обраним народним депутатом по одномандатному виборчому округу конкретної особи;

- визнання відсутності у цієї особи статусу та повноважень народного депутата України;

- визнання неможливості достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України у відповідному одномандатному виборчому окрузі та необхідності у ньому проведення повторних виборів.

Узагальнююче обґрунтування таких позовних вимог зводиться до того, що ЦВК, якій достеменно відомо про грубі порушення виборчого законодавства під час проведення виборів народних депутатів України, завдяки чому неможливо було достовірно встановити результати виборів, свідомо прийняла протиправне рішення щодо реєстрації обраним народним депутатом особи без наявних для цього правових підстав.

Не зупиняючись на конкретних обставинах, що призвели до необхідності звернення зацікавлених осіб до суду і які можуть відрізнятися в залежності від конкретної справи, вважаємо за необхідне більш детально зупинитися на правових підставах судових рішень щодо фактичного припинення повноважень народних депутатів України.

Всі народні депутати України, обрані як у багатомандатному загальнодержавному, так і в одномандатних виборчих округах, є повноважними представниками Українського народу у Верховній Ра-

ді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси [9].

За змістом ст. 69, ч. 1 ст. 76, ч. 2 ст. 78 та ч. 4 ст. 79 Конституції України особа отримує депутатський мандат за процедурою обрання — внаслідок волевиявлення виборців, що реалізується шляхом голосування [10].

Особливий зв'язок існує між повноваженнями окремого народного депутата України і компетенцією Верховної Ради України в цілому. Наявність уповноваженого парламенту залежить від виконання певних вимог, адресованих народним депутатам України, від наявності у них повноважень [11].

Набуття особою статусу народного депутата України можливе лише як юридичний наслідок її обрання на виборах, що відбулися на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування та за умов додержання передбачених Законом України від 17.11.2011 р. № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України» виборчих процедур, які дозволяють достовірно встановити волевиявлення виборців. Положення ст. 81 Конституції України поширюються виключно на особу, яка обрана народним депутатом України у легітимний спосіб, зокрема внаслідок волевиявлення виборців і достовірно встановлених результатів виборів до Верховної Ради України у відповідному виборчому окрузі (Ухвала Конституційного Суду України від 24.04.2013 р. № 17-у/2013).

На наш погляд, статус та повноваження народного депутата є похідними від законності обрання особи народним депутатом, а тому й легітимність органу є похідною від такого обрання. У разі якщо кандидат отримав статус обраної особи внаслідок порушення прав інших осіб, зокрема виборців, які не віддали за нього більшість голосів, а також інших кандидатів, що брали участь у цих виборах, такий кандидат, на нашу думку, не отримує права на набуття повноважень депутата — народного обранця. Тому вважаємо, що така особа, у разі отримання повинна бути позбавлена статусу народного депутата. Однак не із підстав, визначених ст. 81 Конституції України,

оскільки цією конституційною нормою передбачено випадки припинення повноважень народного депутата України лише у разі законного набуття цього статусу та за обставин, що виникли після набуття цього статусу.

Тобто, на наш погляд, необхідно відзняти припинення повноважень народного депутата, який у законний спосіб набув цей статус, від припинення повноважень народного депутата, який у незаконний спосіб набув цей статус.

Вищим адміністративним судом України, який розглядав досліджувані справи, було встановлено факт фальсифікацій на відповідних мажоритарних округах, які призвели до неможливості встановити достовірність встановлення результатів виборів.

Вважаємо, що похідним від встановлення таких обставин є те, що відповідні особи всупереч волі виборців отримали статус народного депутата.

Документом Копенгагенської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ (ОБСЄ) від 29.06.1990 р. закріплено принцип, за яким на державу покладається обов'язок забезпечити вільне голосування та чесний підрахунок голосів відповідно до реального волевиявлення виборців та встановлюється обов'язковою умовою вступу на виборну посаду отримання необхідної кількості голосів виборців. При цьому акт передбачає, що особа може залишити виборну посаду до закінчення строків повноважень у спосіб, який регулюється законом відповідно до демократичних парламентських та конституційних процедур.

У ст. 8 Конституції України закріплено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи (Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004).

Стаття 8 КАС України передбачає, що суд при вирішенні справи керується

принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Європейський суд з прав людини розкриває зміст принципу верховенства права через формулювання висновків у своїх рішеннях. Відповідно до положень ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди повинні застосовувати практику Європейського суду з прав людини як джерело права та враховувати положення ч. 2 ст. 8 КАС України щодо застосування принципу верховенства права.

Отже, висновки у рішеннях Європейського суду з прав людини повинні застосовуватися стосовно відносин, врегулювання яких суперечить цим висновкам або які не врегульовано взагалі.

На наш погляд, при розгляді досліджуваних справ необхідно враховувати Рішення Європейського суду з прав людини від 01.07.1997 р. у справі «Гітонас та інші проти Греції». Як впливає з цього Рішення, п'ятеро заявників звернулися до Європейського суду з прав людини із заявою про порушення ст. 3 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Свої звернення вони обґрунтували тим, що після того, як заявників було обрано до парламенту Греції, Вищий спеціалізований суд Греції анулював результати виборів стосовно них на підставі ч. 3 ст. 56 Конституції Греції.

Так, Гітонас 08.04.1990 р. був обраний до парламенту Греції (округ Афіни), а за рішенням Вищого спеціалізованого суду Греції від 23.01.1991 р. № 16/1991 його виборність було анульовано; Палеотодорос був обраний 08.04.1990 р. (округ Закінф (Занте), а за рішенням Суду від 29.05.1991 р. № 41/1991 його виборність було анульовано; Сіфонакіс був обраний 08.04.1990 р. (округ Лесбос), а за рішенням Суду від 29.05.1991 р. № 40/1991 його виборність було анульовано; Кавараціз був обраний 10.10.1993 р. (округ Еврос), а за рішенням Суду від 22.03.1995 р.



№ 10/1995 його виборність було анульовано; Гіакоматос був обраний 10.10.1993 р. (округ Афіни), а за рішенням Суду від 22.03.1995 р. № 9/1995 його виборність було анульовано.

За ч. 3 ст. 56 Конституції Греції особи, які обіймали певні посади, пов'язані з публічною адміністрацією, позбавляються права бути обраними до парламенту протягом трьох років з моменту звільнення з цієї посади. І хоча посади заявників безпосередньо не передбачені вказаною нормою Конституції, Вищий спеціалізований суд Греції дійшов висновку, що ці посади є подібними до вказаних у ч. 3 ст. 56, тому особи, які їх обіймали, також позбавляються права бути обраними до парламенту.

Як стверджували заявники, анулювання Вищим спеціалізованим судом Греції результатів виборів є порушенням: а) права виборців здійснювати вільне волевиявлення і голосувати за того кандидата, якого вони підтримують; б) права заявників бути обраними до парламенту. При цьому заявники посілалися на статтю 3 Протоколу № 1, яка передбачає: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу».

Європейський суд з прав людини об'єднав усі заяви в одну справу і ухвалив у ній Рішення, яким відмовив заявникам, аргументуючи це так: «Якими б важливими не були права, закріплені в статті 3 Протоколу №1, вони далеко не абсолютні» (п. 39); «...питанням застосування і тлумачення внутрішнього законодавства повинні займатися перш за все національні органи, зокрема суди, які спеціально призначені для виконання таких функцій» (п. 44); «...посади заявників не вказані безпосередньо серед посад, які перераховані в частині третій статті 56 Конституції. Проте це не гарантує заявникам права бути обраними» (п. 44); «Вищий спеціалізований суд, проаналізувавши характер посад, які займали заявники, дійшов висновку, що ці посади є подібними до тих, що зазначені у частині третій статті 56 Конституції».

Суд також встановив, що трирічного строку не було дотримано. На цих підставах і було винесено рішення про скасування обрання заявників» (п. 44); «...особа, яку було обрано в порушення норм закону, має бути позбавлена можливості залишатися членом парламенту» (п. 44); «...цей Суд по обґрунтованим переконанням вирішив необхідним анулювати результати виборів по відношенню до заявників» (п. 44); «...в рішеннях Вищого спеціалізованого суду немає нічого, що дозволяє вважати, що скасування результатів виборів суперечить грецькому законодавству, є свавільним чи неспіврозмірним, перешкоджає вільному волевиявленню народу при виборі законодавчої влади. Відповідно, Суд не бачить порушення статті 3 протоколу 1» (п. 44) [12].

Висновки Європейського суду з прав людини, зроблені в цьому Рішенні, однозначно підтверджують правову позицію Вищого адміністративного суду України про визнання відсутності статусу та повноважень народного депутата України у осіб, які з порушенням законодавства набули цей статус.

Науковець Р. О. Куйбіда вказує, що про такі порушення обов'язково повинен знати такий депутат та відповідно повинен бути притягнутий до кримінальної відповідальності, а після цього лише необхідно припинити його повноваження. На наш погляд, таке твердження є сумнівним, оскільки визначальним у незаконності отримання статусу народного депутата є фальсифікації волевиявлення виборців, які можуть не залежати від намірів та поведінки кандидата в депутати. Тому, вважаємо, достатньо встановлення судом фактів фальсифікації волевиявлення виборців, які вплинули на результат встановлення таких виборів.

*Підсумовуючи усе вищезазначене, необхідно зазначити, що легітимність парламенту в першу чергу визначається довірою до нього з боку суспільства. Тому при вирішенні питання про дійсність волевиявлення і правомірність набуття виборної посади, насамперед, повинна бути гарантована пріоритетність захисту прав людини і громадянина. Саме з цих принципів і повинні вихо-*

дити суди під час розгляду справ щодо припинення повноважень народного депутата України.

Разом з цим, на наш погляд, необхідно внести зміни до виборчого законодав-

ства, в якому прямо передбачити можливість скасування мандата будь-якого рівня у разі незаконного його обрання депутатом.

#### ПРИМІТКИ

1. Конституція України у судових рішеннях / М. П. Орзіх, А. А. Єзеров, Д. С. Терлецький. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — С. 178.
2. Там само. — С. 179.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
4. Шевченко Т. О. Конституційні підстави припинення повноважень народних депутатів у країнах світу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/DN2006/Pravo/8\\_shevchenko](http://www.rusnauka.com/DN2006/Pravo/8_shevchenko).
5. Конституція республіки Вірменія [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/armen\\_const](http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/armen_const).
6. Міщук П. Огляд актів, що регулюють діяльність Сейму та Сенату Польщі [Електронний ресурс] / П. Міщук. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/poland.htm>.
7. Конституція Литовської республіки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/lit\\_konst1](http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1).
8. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
9. Рішення Конституційного Суду України від 07.07.1998 р. № 11-рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 27 (23.07.98). — Ст. 1009.
10. Рішення Конституційного Суду України від 27.10.1999 р. № 9-рп/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 44 (19.11.99). — Ст. 2193.
11. Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 р. № 17-рп/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 44 (15.11.2002). — Ст. 2045.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гітонас проти Греції» від 01.07.1997 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.lawrussia.ru/texts/legal\\_868/doc868a108x575.htm](http://www.lawrussia.ru/texts/legal_868/doc868a108x575.htm).

**Смокович Михаил. Прекращение полномочий народного депутата Украины: проблемы теории и практики.**

*В статье проведено исследование отдельных аспектов прекращения полномочий народного депутата Украины. Анализом научных взглядов и судебной практики установлено отличие прекращения полномочий народного депутата от отмены его мандата за нарушение избирательного законодательства.*

**Ключевые слова:** выборы, легитимность парламента, мандат депутата, полномочия народного депутата.

**Smokovych Mykhailo. Termination of powers of member of Parliament of Ukraine: problems of theory and practice.**

*In this article the study of certain aspects of termination of credentials of member of Parliament of Ukraine is presented. Through analyze of scientific views and judicial practice was proven distinction between termination of credentials of member of Parliament and the annulment of mandate for violation of election laws.*

**Key words:** election, the legitimacy of parliament, mandate of member of parliament, credentials of member of parliament.