

УДК: 342.81

Потапенко Сергій Анатолійович

студент магістратури юридичного факультету

Академії праці, соціальних відносин і туризму

спеціаліст юридичного відділу

Білоцерківської районної ради

Потапенко Сергей Анатольевич

студент магистратуры юридического факультета

Академии труда, социальных отношений и туризма

специалист юридического отдела

Белоцерковского районного совета

Potapenko Sergei

student of the first course of faculty of law of the

Academy of Labor, Social Relations and Tourism

Specialist of legal department of

Bila Tserkva district council

**КОЛІЗІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТРОКОВОГО
ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ
КОЛЛИЗИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСРОЧНОГО
ПРЕКРАЩЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА
COLLISIONS OF THE LEGAL ADJUSTING OF THE PRESCHEDULE
STOPPING OF PLENARY POWERS OF DEPUTY OF LOCAL COUNCIL**

***Анотація:** Ця стаття присвячена дослідженню механізмів правового регулювання дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради. Особлива увага приділяється процедурі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, у разі обрання його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією і законом України є несумісне з виконанням депутатських повноважень. Обґрунтовуються пропозиції*

щодо вдосконалення чинного законодавства України, яке регулює ці правовідносини.

Ключові слова: призначення на посаду, несумісність, розпорядчий документ, рішення ради, припинення повноважень, складення повноважень депутата місцевої ради.

Аннотация: Эта статья посвящена исследованию механизмов правового регулирования досрочного прекращения полномочий депутата местного совета. Особенное внимание обращается на процедуру досрочного прекращения полномочий депутата местного совета, в случае назначения его на должность, занятие которой в соответствии с Конституцией и законом Украины не совместимо с выполнением депутатских полномочий. Аргументируются предложения по усовершенствованию действующего законодательства Украины, которое регулирует эти правоотношения.

Ключевые слова: назначение на должность, несовместимость, распорядительный документ, решение совета, прекращение полномочий, сложение полномочий депутата местного совета.

Summary: The article is sanctified to research mechanism of legal regulation preschedule stopping of plenary powers of deputy of local council. The special attention is spared to procedure preschedule stopping of plenary powers of deputy of local council case of assigning for position of employment of that in accordance with a constitution and laws of Ukraine of incompatible with implementation of plenary powers of deputy of local council. Suggestions are grounded in relation to perfection of current legislation that regulates these legal relationships.

Key words: assigning for position, incompatible, prescriptive document, decision of advice, stopping of plenary powers, drafting of plenary powers of deputy of local council.

Постановка проблеми. Право приймати участь у виборах до органів місцевого самоврядування є непорушним, невідчужуваним і гарантованим Конституцією України правом громадян України. Це конституційне політичне право реалізується громадянами у порядку, визначеному Конституцією та законами України, і при настанні чітко визначених юридичних фактів воно припиняється. Одним із таких юридичних фактів є обрання громадянина на посаду, зайняття якої несумісне з виконанням депутатських повноважень. Однак чинне законодавство України не містить чітких процесуальних норм, які однозначно регулюють це питання, що обумовило прогалину в законі та, в свою чергу, створило велику кількість проблем у правозастосовній діяльності з приводу дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження механізмів дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування стало предметом дослідження багатьох вчених науковців, зокрема: О.В.Батанова, В.В.Барденюка, Ю.В.Делія, Н.В.Заяць, Ю.О.Куца, В.В.Кравченка, О.Я.Лазора, П.М.Любченка, І.А.Павленко, В.Ф.Погорілка, Ю.П.Стрілець, П.Ткачука, Ю.М.Тодици, О.Ф. Фрицького та ін. Однак не дослідженим є механізм припинення повноважень депутата місцевої ради у разі обрання його на посаду, зайняття якої не сумісне з виконанням депутатських повноважень.

Метою статті є проведення аналізу правового регулювання порядку дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради без прийняття рішення відповідної ради у разі обрання його на посаду зайняття якої згідно з Конституцією України і законом є несумісне з виконанням депутатських повноважень для вироблення пропозицій та рекомендацій щодо можливого удосконалення чинного законодавства України, що регулює ці правовідносини.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до частини першої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «повноваження

депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законом. Рада невідкладно інформує відповідну територіальну виборчу комісію про дострокове припинення повноважень депутата ради» [2,ст.49].

Питання дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради без прийняття рішення відповідної ради врегульовано Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Відповідно до пункту 4 частини першої статті 5 цього Закону «повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі: обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень» [3,ст.5].

За словником української мови слово «припиняти» означає «переривати яку-небудь дію, процес, стан і та ін., переставати виконувати або переривати на якійсь час яку-небудь дію, діяльність, якийсь процес». Тому, припинення депутатських повноважень означає, що депутат перестає виконувати представницьку діяльність у роботі відповідної ради, її органах, у депутатських групах і фракціях та у своєму виборчому окрузі [8,ст.704].

Обрання або призначення на посаду у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях завжди здійснюється на підставі офіційного розпорядчого документу, який повинен бути оформлений відповідно до Правил організації та зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затверджених Наказом Міністерства Юстиції України від 18 червня 2015 року №1000/5 [6]. Якщо офіційний документ, який підтверджує обрання або призначення на

відповідну посаду, містить всі передбачені даними Правилами реквізити, то він належним чином засвідчує підставу дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради.

Посади, зайняття яких згідно з Конституцією України і законом несумісне з виконанням повноважень депутата місцевої ради, визначені виключно законами України. Зокрема такого висновку дійшов Конституційний Суд України у Рішенні від 13 травня 1998 року по справі №1-15/98 [7].

Отже, аналіз вищезазначених положень Законів України дає підстави констатувати, що у разі обрання або призначення депутата місцевої ради на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України та законом несумісне з виконанням депутатських повноважень, що засвідчено офіційними документами, його повноваження припиняються достроково без прийняття рішення відповідної ради. При цьому рада невідкладно інформує відповідну територіальну виборчу комісію про дострокове припинення повноважень депутата ради.

Слід зазначити, що стаття 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає припинення повноважень депутата місцевої ради без прийняття рішення відповідної ради та за рішенням відповідної ради [3,ст.5].

Звідси випливає, що якщо повноваження припиняються за рішенням ради, то рада на виконання припису, передбаченого частиною першою статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», невідкладно повідомляє про своє ж рішення відповідну територіальну виборчу комісію про дострокове припинення повноважень депутата ради. Інша ситуація, коли повноваження депутата місцевої ради припиняються без рішення відповідної ради. В цьому випадку виникає цілий ряд проблемних питань.

1. Чи припиняються депутатські повноваження з моменту обрання депутата на посаду, зайняття якої є несумісним з виконанням депутатських повноважень?
2. Чи повинен депутат місцевої ради при цьому звертатися з відповідною заявою до ради, щоб вона, в свою чергу, повідомила відповідну територіальну виборчу комісію?
3. Чи має право територіальна виборча комісія достроково припинити повноваження депутата місцевої ради за його заявою при обранні його на посаду, зайняття якої згідно Конституції та законів України несумісне з виконанням депутатських повноважень?

На жаль чинне законодавство України на ці питання не дає однозначної відповіді.

Яскравим прикладом не досконалого правового регулювання процедури дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради при обранні його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України та законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень, в правозастосовній діяльності є ситуація, яка виникла у Фурсівській сільській раді Білоцерківського району Київської області.

Так, Трофименко Н.В., будучи депутатом Фурсівської сільської ради Білоцерківського району Київської області сьомого скликання, 2 грудня 2015 року рішенням сесії Фурсівської сільської ради №02-13 була затверджена на посаді заступника сільського голови з питань діяльності виконавчих органів ради. Для усунення несумісності свого депутатського мандату з обранням на посаду заступника сільського голови Трофименко Н.В. 7 грудня 2015 року з вернулась з письмовою заявою до Фурсівської сільської виборчої комісії про складення своїх депутатських повноважень. Однак її заява протягом тривалого часу не була розглянута і депутатські повноваження не були припинені.

Фурсівська сільська рада, в свою чергу, також не зверталась до Фурсівської сільської виборчої комісії з повідомленням про дострокове

припинення депутатських повноважень Трофименко Н.В. у зв'язку з затвердженням на посаді заступника сільського голови з питань діяльності виконавчих органів ради. Тому, 20 липня 2016 року Трофименко Н.В. звернулась до сесії Фурсівської сільської ради з письмовою заявою про складення своїх депутатських повноважень. 20 липня 2016 року дана заява була зареєстрована за вхідним №220/02-13, але не була внесена до порядку денного сесії Фурсівської сільської ради, яка відбулась 22 липня 2016 року.

12 серпня 2016 року один із депутатів Фурсівської сільської ради звернувся до Білоцерківського міськрайонного суду з адміністративним позовом про визнання незаконним та скасування рішення сесії Фурсівської сільської ради про затвердження Трофименко Н.В. на посаді заступника сільського голови з питань діяльності виконавчих органів ради.

Дізнавшись про цей позов, Трофименко Н.В. 6 вересня 2016 року повторно звернулась до сесії Фурсівської сільської ради з письмовою заявою про складення своїх депутатських повноважень. Дана заява 6 жовтня 2016 року була зареєстрована за вхідним №1326/02-15 і знову небула внесена до порядку денного сесії Фурсівської сільської ради, яка відбулась 8 вересня 2016 року.

11 жовтня 2016 року Білоцерківський міськрайонний суд задовольнив позов, у зв'язку з чим рішення сесії про призначення Трофименко Н.В. на посаді заступника сільського голови з питань діяльності виконавчих органів ради було визнане незаконним та скасоване (справа №357/8786/16-а). На дану постанову Трофименко Н.В. подала апеляційну скаргу.

15 жовтня 2016 року Трофименко Н.В. звернулась до Білоцерківського міськрайонного суду з адміністративним позовом до Фурсівської сільської ради про визнання бездіяльності протиправною, яка полягала у не розгляді її заяв про складення депутатських повноважень та зобов'язати Фурсівську сільську раду розглянути їх (справа №357/11301/16-а).

25 жовтня 2016 року Трофименко Н.В. в котре звернулась до сесії Фурсівської сільської ради з письмовою заявою про складення своїх депутатських повноважень.

Адміністративний позов по справі №357/11301/16-а про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити дії був задоволений частково. Бездіяльність Фурсівської сільської ради, яка полягала у не розгляді заяви Трофименко Н.В. про складення депутатських повноважень від 20 липня 2016 року, була визнана протиправною.

27 жовтня 2016 року відбулась сесія Фурсівської сільської ради, до порядку денного якої була внесена на розгляд її заява від 6 жовтня 2016 року про складання депутатських повноважень, однак депутати Фурсівської сільської ради не проголосували за дострокове припинення її депутатських повноважень.

Тому, 10 листопада 2016 року Трофименко Н.В. знову звернулась до Фурсівської сільської виборчої комісії з письмовою заявою, в якій вона просила припинити її депутатські повноваження. Її заява була розглянута виборчою комісією 14 листопада 2016 року, але депутатські повноваження не були припинені комісією за відсутністю повноважень.

22 листопада 2016 року Трофименко Н.В. звернулась до Білоцерківського міськрайонного суду з адміністративним позовом про дострокове припинення депутатських повноважень без прийняття рішення ради(справа№357/13058/16-а).

29 листопада 2016 року відбулось засідання Київського апеляційного адміністративного суду по розгляду апеляційної скарги Трофименко Н.В. на постанову Білоцерківського міськрайонного суду від 11 жовтня 2016 року по справі №357/8786/16-а. У зв'язку з відкриттям провадження в адміністративній справі за позовом про дострокове припинення депутатських повноважень по справі №357/13058/16-а, Трофименко Н.В. заявила в апеляційному суді клопотання про зупинення розгляду справи про скасування рішення щодо її затвердження на посаді заступника сільського

голови до вирішення цієї справи. Апеляційний суд відмовив в задоволенні цього клопотання, апеляційну скаргу залишив без задоволення, а постанову суду першої інстанції – без змін.

В цей же день була скликана позачергова сесія Фурсівської сільської ради, і не маючи на руках навіть короткої ухвали Київського апеляційного адміністративного суду, депутати проголосували за рішення про дострокове припинення повноважень Трофименко Н.В. на посаді заступника сільського голови з питань діяльності виконавчих органів ради.

29 грудня 2016 року Трофименко Н.В. подала адміністративний позов до Білоцерківського міськрайонного суду про поновлення на публічній службі та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу (справа №357/14304/16а).

Постановою Білоцерківського міськрайонного суду від 15 березня 2017 року по справі №357/13058/16-а були припинені депутатські повноваження Трофименко Н. В.

Постановою Білоцерківського міськрайонного суду від 30 березня 2017 року по справі №357/14304/16-а Трофименко Н.В. була поновлена на посаді заступника сільського голови з питань діяльності виконавчих органів ради та на її користь було стягнуто середній заробіток за час вимушеного прогулу.

Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 23 травня 2017 року Постанову Білоцерківського міськрайонного суду від 30 березня 2017 року по справі №357/14304/16-а було скасовано та ухвалено нову постанову, якою в задоволенні позовних вимог Трофименко Н.В. до Фурсівської сільської ради про поновлення на публічній службі та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу - було відмовлено в повному обсязі. На дану постанову Київського апеляційного адміністративного суду була подана касаційна скарга та було відкрито касаційне провадження. 5 вересня за згодою сторін повноваження Трофименко Н.В. на вищевказаній посаді були припинені.

Цей випадок підтверджує, що процедура припинення повноважень депутата місцевої ради без прийняття рішення відповідної ради у разі обрання його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України та законом несумісне з виконанням депутатських повноважень, є недосконалою.

Відповідно до пункту 13 Постанови Центральної виборчої комісії від 2 жовтня 2015 року №381 «Про Роз'яснення щодо порядку реєстрації обраних депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост сіл, селищ» «у разі неподання без поважних причин протягом 20 днів з дня офіційного оприлюднення результатів місцевих виборів або у строк, установлений територіальною виборчою комісією за зверненням особи (пункт 7 цього Роз'яснення), обраної депутатом в одномандатному виборчому окрузі, документів, передбачених пунктом 4 цього Роз'яснення, або подання особою, обраною депутатом, заяви про відмову від депутатського мандата територіальна виборча комісія у п'ятиденний строк приймає рішення про визнання особи такою, що відмовилася від депутатського мандата, та у десятиденний строк з дня прийняття такого рішення призначає в цьому виборчому окрузі повторні вибори» [5, п. 13].

При цьому зауважимо, що частина друга статті 25 Закону України «Про місцеві вибори» не передбачає права територіальної виборчої комісії приймати рішення про визнання особи такою, що відмовилася від депутатського мандата, а пункт 20 цієї частини визначає, що територіальна виборча комісія здійснює інші повноваження, передбачені цим та іншими законами України [4, ст. 25].

За конституційним принципом органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1, ст. 19].

Беручи до уваги, що Центральна виборча комісія відповідно до пункту 5 статті 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» здійснює лише консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій з референдумів, приймає обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми, вона не має повноважень встановлювати та/або змінювати зміст та обсяг прав територіальної виборчої комісії, визначений законами України [9,ст. 17].

Правові колізії між цими нормативно-правовими актами України, що мають не однакову юридичну силу доводять необхідність більш чіткого правового регулювання процедури дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради без прийняття рішення відповідної ради у разі обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України та законом несумісне з виконанням депутатських повноважень, саме на законодавчому рівні.

Висновки. З огляду на вищевикладене ми можемо констатувати, що необхідно встановити більш чіткі правові процедури дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради без прийняття рішення відповідної ради у разі обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України та законом несумісне з виконанням депутатських повноважень. На законодавчому рівні це повинно відбуватися шляхом внесення відповідних змін до Законів України «Про статус депутатів місцевих рад» та «Про місцеві вибори».

У Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» необхідно статтю 5 доповнити частиною 1-1 та викласти її в наступній редакції: «За наявності підстав, визначених у частині 1 цієї статті, засвідчених офіційними документами, повноваження депутата місцевої ради припиняються територіальною виборчою комісією за повідомленням відповідної ради або за заявою самого депутата у порядку, передбаченому законом про місцеві вибори».

Статтю 25 Закону України «Про місцеві вибори» слід доповнити частиною 2-1, в наступній редакції: «У разі надходження повідомлення місцевої ради про дострокове припинення повноважень депутата ради або заяви депутата місцевої ради про дострокове припинення ним депутатських повноважень територіальна виборча комісія у п'ятиденний строк приймає рішення про визнання особи такою, що відмовилася від депутатського мандата, та у десятиденний строк з дня прийняття такого рішення призначає в цьому виборчому окрузі повторні вибори».

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996р. № 254/к/96-ВР, за станом на 19 лют. 2017р. / Відомості Верховної Ради України. – 1996, №30, ст.141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997р. № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. - 1997, №24, с. 170.
3. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-IV / Відомості Верховної Ради України. - 2002, №40, ст. 290.
4. Про місцеві вибори: Закон України від 14 лип. 2015 р. № 595-VIII / Відомості Верховної Ради України. - 2015, №37-38, ст. 366.
5. Постанова Центральної виборчої комісії від 2 жовтня 2015 року №381 «Про Роз'яснення щодо порядку реєстрації обраних депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищнихрад, сільських, селищних, міських голів та старост сіл, селищ».
6. Правила організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затверджені Наказом Міністерства Юстиції України від 18 червня 2015 р. №1000/5.

7. Рішення Конституційного Суду України від 13 трав.1998 р. по справі №1-15/98.
8. Словник української мови: 7т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К.Білодіда.–К.; Наукова думка, 1976.
9. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932- IV/ Відомості Верховної Ради України. – 2004, № 36, ст. 4.