

РАДА НАУКОВО-ПРАВОВИХ ЕКСПЕРТИЗ

при Інституті держави і права
ім. В.М.Корецького НАН України

01001, м.Київ-1,
вул.Трьохсвятительська, 4
тел. 278-80-46, 278-80-24,
278-81-27

art.223,h 4, Triohsviatitelska
Kiev, 01001, UKRAINE
Tel. 278-80-46, 278-80-24, 278-81-27

12.08.2010 № 126/102-с
на № _____

“ЗАТВЕРДЖУЮ”

Голова Ради науково-правових експерти
при Інституті держави і права
ім. В.М.Корецького НАН України,
член-кореспондент НАН України, акаде-
мії правових наук
України


В.І.СЕМЧИК

“12” серпня 2010 р.

ВИСНОВОК

науково-правової експертизи

на запит народного депутата України Бондика Валерія

Анатолійовича щодо відповідності чинному законодавству України та
Статуту Федерації професійних спілок України обрання Голови Федера-
ції професійних спілок України та перебування його на посаді

І. Зміст запиту. Питання, поставлені перед експертами

До Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН Укра-
звернувся народний депутат України Бондик Валерій Анатолійович (лист-зап
№ 27-07 від 27 липня 2010 р.) з проханням провести науково-прав

експертизу щодо відповідності чинному законодавству процедури обрання Голови Федерації професійних спілок України (далі за текстом – «ФПУ» перебування його на посаді.

Із запиту випливає, що до замовника надійшло звернення то первинної профспілкової організації який стверджує, що процедура обрання Голови Федерації професійних спілок України була проведена із порушенням Статуту ФПУ. Крім того, обіймаючи посаду Голови ФПУ чинний голова порушує положення статті 78 Конституції України та статті 3 Закону України «Про статус народного депутата України».

Замовник просить провести науково-правову експертизу та відповісти на наступні питання:

1. Чи були допущені порушення законодавства України та Статуту Федерації професійних спілок України під час обрання Голови Федерації професійних спілок України на засіданні Ради Федерації професійних спілок України 20 листопада 2008 року?

2. Чи порушує Голова Федерації професійних спілок України обіймаючи вказану посаду вимоги ст. 78 Конституції України та ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України»?

3. Чи вбачаються в діях Голови Федерації професійних спілок України інші порушення законодавства України, про які наголошує заявником у зверненні?

II. Юридичні підстави проведення науково-правової експертизи:

- лист-запит народного депутата України Бондика Валерія Анатолійовича (лист-запит № 27-07 від 27 липня 2010 р.);

- згода виконавця на проведення експертизи та її кошторис (калькуляція), що відповідно до ст. 207 Цивільного кодексу України вважається укладеним цивільно-правового договору про проведення експертизи;

- Статут Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України (1 частині повноважень на проведення науково-правової експертизи);
- Закон України від 10 лютого 1995 року «Про наукову і науково-технічну експертизу» (з наступними змінами і доповненнями);
- Порядок проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи, затвердженні наказом Міністерства науки і освіти України від 12 січня 2004 року № 12;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1180 "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними науковими установами".

III. В ході проведення науково-правової експертизи вивчались та аналізувались такі законодавчі та інші нормативно-правові акти, документи і матеріали:

1. Конституція (Основний Закон) України, прийнята 28.06.1996 р. (з наст. змінами).
2. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року N 1798-XII (з наст. змінами).
3. Закон України 17 листопада 1992 року N 2790-XII «Про статус народного депутата України» (з наст. змінами).
4. Копія Статуту ФПУ в редакції від 05.04.2006 р.;
5. Копія Статуту ФПУ в редакції від 20.11.2008 р.;
6. Копія ухвали Господарського суду Харківської області від 19.11.2008 р. про вжиття заходів забезпечення позову у справі № 53/337-08 за позовом Харківського обласного комітету профспілки підприємців до Харківської обласної ради профспілки працівників інноваційних і малих підприємств України та Федерації професійних спілок України.
7. Копія постанови Президії ФПУ від 19.11.2008 р. № П-28-1 "Про питання п'ятого засідання Ради ФПУ".
8. Копія додатку № 1 до постанови Президії ФПУ від 19.11.2008 р. № П-

28-1 "Порядок денний п'ятого засідання Ради ФПУ".

9. Копія витягу з протоколу п'ятого засідання Ради ФПУ від 20.11.2008 р. № Р-5.

10. Копія постанови Ради ФПУ № Р-5-2 від 20.11.2008 р. «Про обрання голови Федерації професійних спілок України».

11. Копія постанови Ради ФПУ № Р-5-5 від 20.11.2008 р. «Про внесення змін до Статуту Федерації професійних спілок України».

12. Ю.С. Шемшученко. Повноваження // Юридична енциклопедія, том 4 – Київ: Видавництво "Українська енциклопедія" імені М.П. Бажана, 2002. – С. 590).

IV. Опис експертного дослідження. Аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів. Результати і висновки науково-правової експертизи

Детальне вивчення і аналіз вищенаведених законодавчих та інших нормативно-правових актів, Статуту ФПУ, відповідної юридичної літератури, матеріалів, наданих замовником, а також застосування загальноприйнятих і спеціальних методів та прийомів доктринального тлумачення законодавчих актів і правових норм дають підстави зробити такі узагальнюючі висновки по суті поставлених перед експертизою питань:

1) По першому питанню:

1. Чи були допущені порушення законодавства України та Статут Федерації професійних спілок України під час обрання Голови Федерації професійних спілок України на засіданні Ради Федерації професійних спілок України 20 листопада 2008 року?

Аналіз нормативно-правових актів України і Статуту ФПУ дає підстав стверджувати, що для найбільш повної та всебічної відповіді на перше питання що міститься у запиті, необхідно обґрунтувати відповіді на три послідовні

поставлених питання, які більш повно і докладно розкривають сутність правовідносин, щодо яких вимагається відповідь експерта, а саме:

а) Чи мала право Рада Федерації професійних спілок України відповідно до ухвали Господарського суду Харківської області від 19.11.2008 р. скликати та проводити засідання Ради Федерації професійних спілок України та обирати Голову Федерації професійних спілок України 20.11.2008 року?

б) Яка саме редакція Статуту Федерації професійних спілок України була чинною на момент проведення виборів Голови Федерації професійних спілок України 20.11.2008 року?

в) Чи відноситься до повноважень Ради Федерації професійних спілок України згідно із Статутом Федерації професійних спілок України у редакції від 05.04.2006 р. обрання Голови Федерації професійних спілок України?

Для дослідження експертами замовником було представлено копії ухвали Господарського суду Харківської області від 19.11.2008 р. про вжиття заходів забезпечення позову у справі № 53/337-08 за позовом Харківського обласного комітету профспілки підприємців до Харківської обласної ради профспілки працівників інноваційних і малих підприємств України та Федерації професійних спілок України.

Вказаною ухвалою клопотання позивача про забезпечення позову було задоволено. У резолютивній частині ухвали чітко вказано, що Федерація професійних спілок України, Голові Федерації професійних спілок України, заступникам Голови Федерації професійних спілок України, Раді Федерації професійних спілок України та будь-яким іншим особам **заборонено** скликати та проводити засідання Ради Федерації професійних спілок України 2 листопада 2008 року (п. 4).

Крім того, вказаною ухвалою суду Федерації професійних спілок України **заборонено** обирати Голову Федерації професійних спілок України будь-якими виборним органам Федерації професійних спілок України, в тому числі Радою Федерації професійних спілок України (п. 3):

В результаті аналізу зазначеної ухвали суду не виникає жодних сумнівів стосовно того, що проведення засідання Ради Федерації професійних спілок України 20.11.2008 року та обирання Голови Федерації професійних спілок України на цьому засіданні були здійснені у супереч абсолютно зрозумілому та однозначному рішенню суду, оформленому відповідним процесуальним документом – ухвалою про вжиття заходів забезпечення позову. Ухвалою визначено, що вона набирає чинності з моменту її винесення, підлягає негайному виконанню та є виконавчим документом відповідно Закону України "Про виконавче провадження". Слід відзначити, що ухвала була прийнята 19.11.2008 року, але, не дивлячись на це, Президія ФПУ того ж 19.11.2008 року постановила схвалити проект порядку денного п'ятого засідання Ради ФПУ (Постанова Президії Ради ФПУ від 19.11.2008 року № П-28-1 "Про питання п'ятого засідання Ради ФПУ"), а 20.11.2008 року було проведено п'яте засідання Ради Федерації професійних спілок України, на якому, серед інших питань, було обрано Голову Федерації професійних спілок України (Постанова Ради ФПУ від 20.11.2008 року № Р-5-2).

Обов'язковість виконання Федерацією професійних спілок України (і, відповідно, її органами) вказаної ухвали суду підтверджується також ст. 115 Господарського процесуального кодексу України ("Обов'язковість виконання судових рішень"), яка визначає, що рішення, ухвали, постанови господарського суду, що набрали законної сили, є обов'язковими на всій території України.

Вказана норма розвиває норму ч. 5 ст. 124 Конституції України, відповідно до якої судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України.

Таким чином, скликання та проведення засідання Ради Федерації професійних спілок України 20.11.2008 року та обрання Голови Федерації професійних спілок України на цьому засіданні було неправомірним у зв'язку із тим, що це було прямо заборонено ухвалою Господарського суду Харківської області від 19.11.2008 року, яка набрала чинності 19.11.2008 р.

Для дослідження експертам замовником було представлено копію Статуту Федерації професійних спілок України в редакції 05.04.2006 року та копію Статуту ФПУ у редакції 20.11.2008 року.

З наданого витягу з протоколу п'ятого засідання Ради ФПУ від 20.11.2008 р. № Р-5, а також постанови Ради ФПУ № Р-5-5 від 20.11.2008 р. «Про внесення змін до Статуту Федерації професійних спілок України» вбачається, що 20.11.2008 р. Радою ФПУ у діючу редакцію Статуту ФПУ були внесені зміни. частину 3 статті 25, статті 38, 42 та розділ VII викладено у новій редакції.

Аналізуючи представлену експертам копію постанови Президії ФПУ від 19.11.2008 р. № П-28-1, додатку № 1 до постанови Президії ФПУ від 19.11.2008 р. № П-28-1 «Порядок денний п'ятого засідання Ради ФПУ» та витяг з протоколу п'ятого засідання Ради ФПУ № Р-5 від 20.11.2008 р. можна зробити висновок про те, що голосування за питаннями порядку денного проводилось в наступній хронології:

1. Про скасування рішення Ради ФПУ щодо проведення VI З'їзду ФПУ.
2. **Про обрання Голови ФПУ.**
3. Про соціально-економічну ситуацію в Україні та дії ФПУ щодо захисту прав членів профспілок в умовах кризи.
4. Про стан виконання Програми дій ФПУ щодо ефективного використання профспілкового майна.
5. **Про внесення змін до Статуту ФПУ.**
6. Про обрання заступника Голови ФПУ.
7. Про заяву Ради ФПУ.

Виходячи з того, що спочатку Рада ФПУ обрала Голову ФПУ (питання 2 порядку денного), а потім вже внесла зміни до Статуту ФПУ (питання 5 порядку денного) є очевидним, що вибори Голови ФПУ проводились відповідно до Статуту у редакції від 05.04.2006 р.

Аналізуючи Статут ФПУ у редакції 05.04.2006 року можна констатувати, що ст. 22 Статуту передбачає, що виборними органами ФПУ є З'їзд Федерації

професійних спілок України, Рада Федерації професійних спілок України та Президія Федерації професійних спілок України. Згідно із ст. 38 Статуту ФПУ в редакції 2006 року вищою посадовою особою ФПУ є **Голова ФПУ**, який **обирається З'їздом ФПУ і працює на постійній основі за трудовим договором**. Таким чином, з аналізу положень ст. 38 Статуту ФПУ в редакції 2006 року вбачається, що обрання Голови ФПУ є повноваженням З'їзду ФПУ.

Така позиція підтверджується також ст. 32 Статуту, що визначає повноваження Ради ФПУ. Відповідно до п. 11 ст. 32 Статуту ФПУ до компетенції Ради ФПУ відноситься обрання заступників Голови Федерації професійних спілок України. Слід акцентувати увагу на тому, що **серед повноважень Ради ФПУ відсутнє повноваження обирати Голову ФПУ**.

Що ж стосується повноважень З'їзду ФПУ, які визначені ст. 24 Статуту, то слід констатувати, що п. 8 ст. 24 Статуту визначає, що З'їзд має повноваження обирати та звільняти Голову ФПУ у **випадках, передбачених частиною першою статті 43 Статуту**.

У свою чергу, ч. 1 ст. 43 Статуту визначає, що **звільнення Голови ФПУ, його заступників у зв'язку із закінченням термінів повноважень, порушення норм Статуту ФПУ, неналежним виконанням посадових обов'язків** проводиться відповідно до норм трудового законодавства за рішенням виборного органу, який їх обрав. Необхідно звернути особливу увагу на те, що у ч.1 ст. 43 Статуту, до якої відсилає п. 8 ст.24 Статуту (повноваження З'їзду) мова йде лише про звільнення Голови ФПУ і жодного слова немає про його обрання.

Таким чином, з аналізу вказаних норм можна зробити однозначний висновок про те, що З'їзд ФПУ має повноваження **обирати Голову ФПУ**. При цьому звільняти його він може **лише у випадках, передбачених частиною першою статті 43 Статуту** (у зв'язку із закінченням термінів повноважень, порушення норм Статуту ФПУ, неналежним виконанням посадових обов'язків).

Але у Статуті наявна і ч. 3 ст. 43. Нею встановлено, що у разі звільнення Голови ФПУ, його заступників відповідно до частини другої цієї статті, вибори

зазначених посадових осіб проводяться Радою (ч. 2 ст. 43 Статуту встановлює, що звільнення зазначених осіб з інших підстав; передбачених трудовим законодавством, здійснюється за рішенням Президії).

Аналізуючи вказану норму можна зробити висновок про те, що вона є нічим іншим, як наданням Раді ФПУ додаткових, не передбачених ст. 32 Статуту, повноважень. У цьому зв'язку необхідно звернутися до наукового визначення повноважень. "Повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів... Основними формами реалізації повноважень державними органами є прийняття ними нормативно-правових актів (законів, указів, постанов, розпоряджень, наказів тощо, а посадовими особами – здійснення організаційно розпорядчих дій. Крім державних органів, громадських організацій і посадових осіб певними повноваженнями можуть наділятися і окремі громадяни. Термін "повноваження" близький своїм значення до терміна "компетенція" (Ю.С. Шемшученко. Повноваження // Юридична енциклопедія, том 4 – Київ: Видавництво "Українська енциклопедія" імені М.П. Бажана, 2002. – С. 590).

Таким чином повноваження є сукупністю прав і обов'язків. У зв'язку із цим, основним принципом теорії та практики встановлення повноважень є їх **вичерпний перелік**, визначений у відповідному нормативному або установчому акті. З огляду на те, що у переліку повноважень Ради ФПУ (ст. 32 Статуту) немає повноваження обирати Голову ФПУ, **а інші повноваження Рада може здійснювати лише за рішенням З'їзду ФПУ** (п. 22 ст. 32 Статуту) можна стверджувати, що обрання Голови ФПУ є повноваженням З'їзду ФПУ. Крім того, слід наголосити, що інші статті Статуту, крім ст. 32, не можуть встановлювати додаткових повноважень Ради. Всі вони повинні бути сконцентровані у спеціальній статті (ст. 32 – повноваження Ради).

Таким чином, в результаті детального аналізу положень Статуту ФПУ можна дійти висновку про те, що повноваження обирати Голову ФПУ З'їздом:

ФПУ повністю підтверджується ст. 38 Статуту (Вищою посадовою особою ФПУ є Голова ФПУ, який обирається З'їздом ФПУ і працює на постійній основі за трудовим договором); наявністю у ст. 24 (Повноваження З'їзду) п. 8 (З'їзд обирає Главу ФПУ, а звільняє його лише у передбачених ч. 1 ст. 43 випадках); відсутністю у ст. 32 Статуту (Повноваження Ради) її повноваження обирати Голову ФПУ.

Таким чином, до повноважень Ради Федерації професійних спілок України згідно із Статутом Федерації професійних спілок України у редакції від 05.04.2008 р. не відноситься обрання Голови Федерації професійних спілок України. Це повноваження має З'їзд ФПУ.

2) По другому питанню:

2. Чи порушує Голова Федерації професійних спілок України обіймаючи вказану посаду вимоги ст. 78 Конституції України та ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України»?

Відповідно до ч. 2 ст. 78 Конституції України народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Згідно з п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України», народний депутат не має права займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час.

Оскільки Голова ФПУ відповідно до ст. 38 Статуту ФПУ працює на постійній основі, за трудовим договором та отримує заробітну плату, посада Голови ФПУ є несумісною із депутатським мандатом.

Згідно ч. 3 ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України», народний депутат, призначений (обраний) на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, і повноваження якого не припинено в установленому законом порядку, допускається до виконання обов'язків за такою посадою не раніше дня подання ним до Верховної Ради України заяви про складення повноважень народного депутата України.

Таким чином, якщо народний депутат України не подав до Верховної Ради України заяву про складення повноважень народного депутата України, це означає, що він не може бути допущений до виконання обов'язків Голови ФПУ.

Отже, народний депутат України відповідно до чинного законодавства України одночасно із депутатською роботою не може обіймати посаду Голови Федерації професійних спілок України.

3) По третьому питанню:

3. Чи вбачаються в діях Голови Федерації професійних спілок України, інші порушення законодавства України, про які наголошується заявником у зверненні ?

Слід зазначити, що на питання 3, у тому числі щодо наявності або відсутності порушень при відчуженні майна ФПУ, неможливо дати відповідь у зв'язку із відсутністю необхідних документів та матеріалів.

Таким чином, враховуючи все вищевикладене, можна зробити наступний науково-правовий висновок:

1. Скликання та проведення засідання Ради Федерації професійних спілок України 20.11.2008 року та обрання Голови Федерації професійних спілок України на цьому засіданні було неправомірним у зв'язку із тим, що це було прямо заборонено ухвалою Господарського суду Харківської області від 19.11.2008 року, яка набрала чинності 19.11.2008 р. Таким

чином, своїми діями щодо проведення засідання 20.11.2008 року та обрання Голови Федерації професійних спілок України на цьому засіданні Рада ФПУ здійснила дії, що не відповідають чинному законодавству України.

Крім того, навіть якщо б такої ухвали суду не було, слід зазначити, що процедура обрання Голови Федерації професійних спілок України на п'ятому засіданні Ради ФПУ була такою, що не відповідає чинному законодавству України та Статуту Федерації професійних спілок України.

Є очевидним, що вибори Голови ФПУ проводились відповідно до Статуту ФПУ у редакції від 05.04.2006 р., що підтверджується порядком денним п'ятого засідання Ради ФПУ від 20.11.2008 року. Спочатку Рада ФПУ обрала Голову ФПУ (питання 2 порядку денного), а потім вже внесла зміни до Статуту ФПУ (питання 5 порядку денного).

До повноважень Ради Федерації професійних спілок України згідно із Статутом Федерації професійних спілок України у редакції від 05.04.2008 р. не відноситься обрання Голови Федерації професійних спілок України. Це повноваження має З'їзд ФПУ.

Повноваження обирати Голову ФПУ Зізом ФПУ повністю підтверджується ст. 38 Статуту (Вищою посадовою особою ФПУ є Голова ФПУ, який обирається З'їздом ФПУ і працює на постійній основі за трудовим договором); наявністю у ст. 24 (Повноваження З'їзду) п. 8 (Зїзд обирає Главу ФПУ, а звільняє його лише у передбачених ч. 1 ст. 43 випадках); відсутністю у ст. 32 Статуту (Повноваження Ради) її повноваження обирати Голову ФПУ у будь-яких випадках. Таким чином, дії Ради ФПУ щодо обрання Голови Федерації професійних спілок України на засіданні 20.11.2008 р. не відповідають чинному законодавству України та Статуту ФПУ в редакції від 05.04.2006 р.

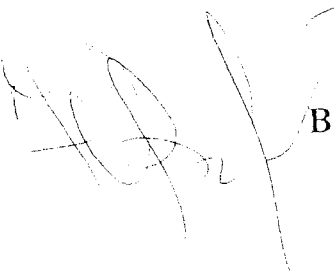
2. Народні депутати України відповідно до чинного законодавства не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною (крім депутатської) або підприємницькою діяльністю (крім викладацької,

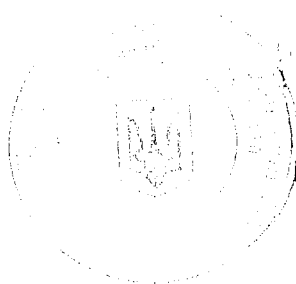
наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

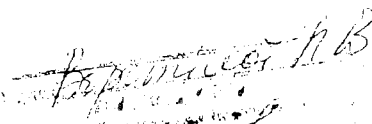
Виходячи з цього, народний депутат України не має права обіймати посаду Голови Федерації професійних спілок України, який працює на постійній основі за трудовим договором та отримує заробітну плату.

Згідно норми частини третьої статті 3 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат, призначений (обраний) на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, і повноваження якого не припинено в установленому законом порядку, допускається до виконання обов'язків за такою посадою не раніше дня подання ним до Верховної Ради України заяви про складення повноважень народного депутата України.

Старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького
Національної Академії наук України,
кандидат юридичних наук, доцент


Воротіна Н.В.




12. серпня 2010