

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2024.5>*Г. А. Волошкевич**orcid.org/0000-0003-2729-251X**кандидат юридичних наук, доцент,**завідувач кафедри державно-правових дисциплін**Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького**Т. В. Коваль**orcid.org/0000-0003-1150-328X**кандидат історичних наук,**доцент кафедри державно-правових дисциплін**Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького*

МЕХАНІЗМ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ З ПОСАДИ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Звільнення у травні 2022 р. Людмили Денісової з посади Уповноваженої Верховної Ради України (далі – ВРУ) з прав людини спричинило широку дискусію, що вийшла за межі суто наукової площини та привернула увагу світової спільноти. Попри всі недоліки та помилки, яких припустилася омбудсвумен під час виконання своїх повноважень, правозахисники вважають, що конституційних підстав для її звільнення не було. Подібної думки дотримуються і представники міжнародних організацій, наголошуючи на надмірній політизації процедури звільнення, її невідповідності загальноприйнятим демократичним стандартам. Водночас, із призначенням на посаду нового Уповноваженого, Дмитра Лубінця, поновився процес обговорення змін до профільного закону, розроблених з урахуванням пропозицій та рекомендацій експертів. Вони спрямовані на посилення незалежності інституту омбудсмена та гармонізацію національного законодавства із законодавством ЄС та Ради Європи. Новації торкнуться процедури висування кандидатів, вимог до них, призначення на посаду, функцій омбудсмена, підстав припинення повноважень тощо [1]. Очевидно, що формат статті не дозволяє проаналізувати всі запропоновані зміни, тим більше, що вони є предметом більш детальних досліджень [2]. Автори статті ставляють за мету розкрити проблемні аспекти механізму припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого, окреслити можливі шляхи їх усунення.

З огляду на важливість інституту омбудсмена, постійну полеміку щодо його вдосконалення, закономірно, що вивченням різних елементів його статусу займалося широке коло науковців. До них, зокрема, належать: С. Аскеров, К. Зако-

морна, Л. Лазарева, О. Марцеляк, О. Майданик, О. Рудік, Ю. Тодика, Ю. Шемшученко та ін. Прикметно, що під час війни науковий інтерес до вказаної теми лише посилювався. Упродовж останніх двох років було опубліковано декілька фахових статей, наприклад стаття О. Ромців, присвячена особливостям діяльності омбудсмена в умовах воєнного стану [3]. Зважаючи на вище вказане, звернення авторів до обраної теми вважається доцільним та актуальним.

Підстави припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого визначено в ст. 9 Закону України «Про Уповноваженого ВРУ з прав людини» від 23 грудня 1997 р. [4]. Так, відповідно до ч. 1 ст. 9, повноваження омбудсмена припиняються у разі: 1) відмови його від подальшого виконання обов'язків шляхом подання заяви про складення своїх повноважень (відставка – авт.); 2) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; 3) набрання законної сили рішенням суду про визнання особи, яка обіймає посаду Уповноваженого, безвісно відсутньою або про оголошення її померлою; 4) складення присяги новообраним Уповноваженим; 5) смерті особи, яка обіймає посаду Уповноваженого; 6) набрання законної сили рішенням суду про визнання активів Уповноваженого або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави [4]. Останній пункт було включено до ст. 9 у 2019 р. із запровадженням інституту цивільної конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [5].

Підстави звільнення з посади Уповноваженого встановлено у ч. 2 ст. 9 Закону. До них, зокрема, належать: 1) порушення присяги; 2) порушення вимог щодо несумісності діяльності; 3) припинення громадянства України; 4) неспроможності протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрату працездатності; 5) порушення вимог Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» (т. зв. закон про деолігархізацію) у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти [4].

На нашу думку, першим проблемним моментом є те, що досить складно встановити критерії, за якими відбувалося вказане розмежування. Найбільш логічним видається варіант, за якого підстави припинення повноважень омбудсмена базуватимуться на об'єктивних перешкодах для здійснення ним діяльності (смерть, безвісна відсутність, незадовільний стан здоров'я, складення присяги новим Уповноваженим та ін.), а підстави звільнення – на перешкодах, пов'язаних із вчиненням омбудсменом правопорушення (порушення вимог щодо несумісності, порушення присяги тощо). У цьому контексті набрання законної сили обвинувальним вироком щодо омбудсмена (п. 3 ч. 1 ст. 9) тяжіє до звільнення, а не до припинення повноважень, а неспроможність протягом більше чотирьох місяців підряд виконувати обов'язки через незадовільний стан здоров'я чи втрата працездатності (п. 4 ч. 2 ст. 9) – навпаки, до припинення повноважень.

Важливо враховувати і міжнародні стандарти звільнення омбудсмена з посади, викладені, зокрема, у «Парижських принципах» (Принципах, що стосуються статусу національних інституцій з прав людини 1993 р. [6] та «Венеційських принципах» (Принципах захисту і сприяння інституту омбудсмена) 2019 р. [7]. Так, у Венеційських принципах вказано, що омбудсмен може бути звільнений з посади лише за наявності вичерпного переліку чітких і розумних умов, встановлених законом. Вони стосуються виключно таких основних критеріїв, як «недідатність» або «нездатність виконувати посадові обов'язки», «неналежна поведінка», які мають дуже вузьке тлумачення [7]. До речі, аналіз змін до профільного законодавства свідчить про те, вказані неточності мають бути усунуті [1].

Ще одним дискусійним питанням є звільнення Уповноваженого за порушення присяги. Як відомо, при вступі на посаду омбудсмен повинен скласти присягу, адже його повноваження починаються саме з моменту її складення. Текст присяги та порядок її складення викладено

у ст. 7 Закону України «Про Уповноваженого ВРУ з прав людини» та в ст. 217 Закону України «Про Регламент ВРУ» від 10 лютого 2010 р. Найголовніші умови – прилюдність (призначена особа зачитує текст присяги на трибуні ВРУ) та дотримання встановлених строків (присяга складається не пізніше одного місяця з дня призначення на посаду) [8].

Слід відзначити, що національне законодавство не надає сутнісних ознак правопорушень, що слід кваліфікувати як порушення присяги, а фахівці здебільшого критикують вказане поняття, вважаючи його суб'єктивним та суперечливим. Дійсно, подібна підстава звільнення може бути використана як інструмент тиску, обмеження свободи вибору дій при розгляді омбудсменом справ та ін. У правовому огляді експертів Ради Європи норма, яка дозволяє парламенту звільнити Уповноваженого з посади за порушення присяги, взагалі названа найслабшою стороною ст. 9 Закону та рекомендована до видалення. Щоправда, європейські фахівці вказують, що звільнення з причин, пов'язаних з порушенням змісту присяги, все ж можливе, але для цього потрібно чітко визначити підстави. Наприклад, «постійне та грубе нехтування обов'язком захищати права та свободи та/або поважати Конституцію». Навіть більше, експерти Ради Європи рекомендують залучати до вказаної процедури Конституційний Суд України, який має надати відповідний висновок на запит парламенту, а також істотно збільшити кількість голосів у ВРУ, необхідних для усунення омбудсмена [9; 11]. Вважаємо, що при внесенні змін до профільного закону варто врахувати вказані пропозиції.

Підставою звільнення Уповноваженого з посади є також порушення ним вимог щодо несумісності. Так, омбудсмен не може мати представницького мандата, обіймати будь-які інші посади в органах державної влади, виконувати іншу оплачувану чи неоплачувану роботу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, крім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності. Він також не може бути членом будь-якої політичної партії [4]. Зрозуміло, що встановлення подібних вимог пов'язане із забезпеченням незалежності омбудсмена, який повинен діяти неупереджено, без впливу будь-яких політичних сил або окремих осіб. Втім, при внесенні змін до закону експерти радять замінити або взагалі виключити поняття «іншої творчої діяльності», адже воно може бути занадто нечітким, щоб служити правовим стандартом [9; 10]. До речі, у світовій практиці вважається нормою здійснення омбудсменом викладацької чи просвітницької діяльності, в тому числі на міжнародному рівні, на безоплатній основі.

Для усунення обставин щодо несумісності з посадою Уповноваженого чинний закон надає 10 днів. Якщо протягом зазначеного строку він не виконає встановлених вимог, його повноваження припиняються, і ВРУ зобов'язана звільнити його з посади. В аналізованому законопроекті вказаний термін збільшено до 15 днів [1].

Припинення громадянства як підстава звільнення омбудсмена узгоджується зі світовими стандартами і видається аргументованою, адже саме наявність громадянства України є однією із вимог до кандидатів на цю високу посаду. Однак, зважаючи на проблемні питання, пов'язані із виходом чи втратою громадянства під час воєнного стану (зокрема, можливістю розширення переліку підстав втрати громадянства, дискусією щодо запровадження інституту позбавлення громадянства, випадками добровільного набуття іноземного громадянства посадовими особами та ін.), цілком імовірні оновлені редакції відповідних нормативно-правових актів.

Втім, чи не найбільше нарікань у фаховій спільноті викликало звільнення Уповноваженої через «висловлення недовіри» ВРУ. Очевидно, що парламент спирався не на профільний Закон, який містить пряму заборону припинення чи обмеження повноважень омбудсмена у разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану (ч. 3 ст. 4), а на ч. 4 ст. 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», що дозволяє ВРУ прийняти рішення про звільнення посадової особи з посади, призначення на яку та звільнення з якої віднесено до повноважень парламенту, у разі висловлення недовіри такій посадовій особі [10]. Дійсно, подібні нововведення (ч. 4 з'явилася у зв'язку із внесенням змін від 12 травня 2022 р.) мають суперечливий характер (п. 1 ст. 10 цього ж Закону встановлює неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, в тому числі омбудсмена), не відповідають демократичним стандартам, та, найголовніше, ставлять під сумнів незалежність цієї інституції. Окремо слід вказати, що ст. 85 Конституції України взагалі не передбачає інституту висловлення недовіри парламентом посадовим особам, яких він призначає [11].

З огляду на це, варто більш детально проаналізувати законодавчу процедуру звільнення з посади омбудсмена. По-перше, згідно з ч. 3 ст. 9 Закону, має бути створена тимчасова спеціальна комісія, яка за результатами своєї роботи повинна надати висновок щодо наявності підстав для звільнення з посади Уповноваженого. По-друге, за поданням Голови ВРУ або не менш як однієї четвертої народних депутатів України від конституційного складу (113 осіб) ВРУ має прийняти відповідну постанову про звільнення

з посади Уповноваженого (ч. 4 ст. 9). По-третє, Уповноважений вважається звільненим з посади, якщо за це проголосувала більшість народних депутатів України від конституційного складу ВРУ (226 осіб) [4]. Тобто звільненню омбудсмена має передувати змістовне обговорення, а також належне обґрунтування парламентського рішення. Всі матеріали мають бути у відкритому доступі.

Ще одним важливим аспектом, на дотриманні якого наголошують експерти, є надання омбудсмену, якого планують звільнити, можливості виступити у ВРУ та відповісти на звинувачення [9; 11]. Подібна рекомендація є досить логічною, адже дозволяє вивести вказаний процес із парламентських кулуарів у публічну площину, дає можливість Уповноваженому аргументувати свою позицію чи мотиви своїх вчинків, а народним депутатам – поставити запитання та почути відповіді на них.

Варто згадати і про необхідність зміни кількості голосів, потрібних для звільнення омбудсмена. Нині вона становить 226 голосів (проста (абсолютна) більшість). Фахівці радять збільшити її принаймні до двох третин від конституційного складу (300 голосів), оскільки це відповідатиме п. 11 Венеційських принципів (п. 11), згідно з яким парламентська більшість, необхідна для усунення з посади Уповноваженого, повинна дорівнювати, а бажано перевищувати ту, яка необхідна для обрання [8]. Нагадаємо, що нині для призначення омбудсмена в Україні потрібно не менше, ніж 226 голосів народних депутатів. Показово, що автори проекту змін до профільного закону врахували вказані пропозиції і включили їх до нього [1].

У підсумку відзначимо, що розглянуті нами проблемні аспекти механізму припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого ВРУ з прав людини можна умовно поділити на дві групи: ті, обговорення яких триває не один рік і зумовлене прагненням вдосконалити інститут омбудсмена та привести його у відповідність до міжнародних стандартів (порушення присяги, вимоги щодо несумісності) та ті, що виникли під час воєнного стану внаслідок ухвалення спеціальних нормативно-правових актів (звільнення з посади через висловлення недовіри). Їх усунення можливе лише завдяки комплексним зусиллям парламентарів, правозахисників, науковців, міжнародних експертів та громадськості.

Література

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Проект Закону України від 4 лютого 2021 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71010 (дата звернення: 15.07.2024)

2. Яворський В. Аналіз проєкту закону № 5019 щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://ccl.org.ua/positions/analiz-proyektu-zakonu-5019/>; Омбудсмен на сторожі прав людини, або Що потрібно знати про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Громадянська мережа ОПОРА. URL: <https://www.oporaua.org/viyna/ombudsmen-na-storozhi-prav-liudini-abo-shcho-potribno-znati-pro-upovnovazhenogo-verkhovnoyi-radi-ukrayini-z-prav-liudini-24173>; Правозахисники вимагають дотримання процедур і незалежного конкурсу на посаду Омбудсмана. URL: <https://zmina.ua/statements/pravozahysnyku-vumagayut-dotrymannya-procedur-i-nezalezhnogo-konkursu-na-posadu-ombudsmana/> (дата звернення: 15.07.2024)

3. Ромців О. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: діяльність в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 62–64.

4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-vr80#Text> (дата звернення: 16.07.2024)

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів : Закон України від 31 жовтня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#n102> (дата звернення: 16.07.2024)

6. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), adopted 20 December 1993 UN General Assembly resolution 48/134. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (дата звернення: 20.07.2024)

7. Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles), adopted by the Venice Commission 15-16 March 2019. URL: https://www.venice.coe.int/files/Publications/Venice_Principles_eng.pdf (дата звернення: 16.07.2024)

8. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 20.07.2024)

9. Правовий огляд проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та положень інших відповідних законів. Рада Європи, 30 січня 2024 р. URL: <https://rm.coe.int/legal-review-draft-amendments-to-the-law-on-ombudsperson-uk-final/1680afc603> (дата звернення: 20.07.2024)

10. Про правовий режим воєнного стану: Закон України 12 травня 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 22.07.2024)

11. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-vr#n4465> (дата звернення: 22.07.2024)

Анотація

Волюшкевич Г. А., Коваль Т. В. Механізм припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: проблемні аспекти. – Стаття.

У статті розглянуто проблемні аспекти механізму припинення повноважень та звільнення з посади Упов-

новаженого Верховної Ради України з прав людини. По-перше, вказано на відсутність чітких критеріїв, за якими відбувалося розмежування підстав припинення повноважень та звільнення з посади омбудсмана. По-друге, проаналізовано найбільш спірні підстави звільнення Уповноваженого, такі як порушення присяги, порушення вимог щодо несумісності та ін. На основі вивчення міжнародних стандартів, що містяться у «Принципах, що стосуються статусу національних інституцій з прав людини» (Паризькі принципи) та у «Принципах захисту і сприяння інституту омбудсмана» (Венеційські принципи), рекомендацій експертів Ради Європи та правозахисних організацій окреслено можливі шляхи їх подолання. Наприклад, норму про порушення присяги як підставу для звільнення слід виключити або принаймні сформулювати інакше, адже вона може бути використана як інструмент тиску, обмеження свободи вибору дій тощо. По-третє, розкрито суперечливість такої підстави звільнення Уповноваженого як висловлення недовіри. Вона з'явилася у національному законодавстві у зв'язку із запровадженням правового режиму воєнного стану та не відповідає Конституції та іншим законодавчим актам. Насамкінець наголошено на необхідності чіткого дотримання парламентської процедури звільнення омбудсмана, зокрема змістовного обговорення майбутнього рішення та його належного обґрунтування. Авторами підкреслено, що усунення проблемних аспектів механізму припинення повноважень та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини можливе лише завдяки комплексним зусиллям парламентарів, правозахисників, науковців, експертів та громадськості.

Ключові слова: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, омбудсмен, припинення повноважень, звільнення з посади, висловлення недовіри, Паризькі принципи, Венеційські принципи.

Summary

Voloshkevych H. A., Koval T. V. Mechanism of termination and dismissal of Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights authorities: problematic aspects. – Article.

The article deals with the problematic aspects of the mechanism of termination of powers and dismissal from office of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights. Firstly, it was pointed out that there were no clear criteria for differentiation between the grounds for termination of powers and dismissal of the Ombudsman. Secondly, authors analyzed the most controversial grounds for dismissal of the Commissioner, such as breach of oath, violation of incompatibility requirements, etc. Based on the analysis of international standards contained in the «Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles)» and the «Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (Venice Principles)», as well as recommendations of Council of Europe experts and human rights organizations, the article outlines possible ways to overcome them. For example, the rule on breach of oath as a ground for dismissal should be eliminated or at least formulated differently, as it can be used as an instrument of pressure, restriction of freedom of action, etc. Thirdly, authors revealed the contradictory nature of such a ground for dismissal of the Commissioner as a vote of no confidence. It appeared in the national legislation in connection with the introduction of the martial law regime and does not comply with the Constitution and other legislative

acts. Finally, the authors emphasize the need for strict adherence to the parliamentary procedure for dismissal of the Ombudsman, including a meaningful discussion of the future decision and its adequate justification. The authors emphasized that the elimination of problematic aspects of the mechanism of termination of powers and dismissal of the Ukrainian Parliament Commissioner for

Human Rights is possible only through the joint efforts of Members of Parliament, human rights defenders, scientific community, experts and the public.

Key words: Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Ombudsman, termination of powers, dismissal from office, no-confidence motion, Paris Principles, Venice Principles.