

Парламентське дослідження
щодо міжнародних стандартів правового регулювання
діяльності Омбудсмена в контексті проекту Закону України «Про
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»
*(реєстр. № 13181 від 17.04.2025)**

Анотація. Здійснено дослідження з метою визначення рівня імплементації базових міжнародних стандартів правового регулювання діяльності Омбудсмена в положеннях проекту Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 13181 від 17.04.2025).

Ключові слова: Омбудсмен, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, міжнародні стандарти, правове регулювання діяльності Омбудсмена, процедури призначення та звільнення Омбудсмена, завдання та компетенція Омбудсмена, забезпечення незалежності Омбудсмена.

Вступ

Опис проблеми. В Україні одним із принципів правотворчості є пріоритетність утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у цій сфері¹. Важливою складовою розроблення законопроектів, якими передбачено закріплення механізму захисту прав і свобод людини, є ретельне врахування відповідних міжнародних стандартів. Протягом останніх років суб'єктами права законодавчої ініціативи пропонувалася низка змін до законів щодо функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини* (далі – Уповноважений, Омбудсмен). За результатами експертиз українських і закордонних фахівців відзначалися як належне врахування міжнародних стандартів регулювання діяльності Омбудсмена, так і певна невідповідність їм деяких положень законопроектів². За результатами оцінювання спроможності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що здійснювалося представниками Європейської мережі національних інституцій з прав людини, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй та Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, було надано певні рекомендації³.

Метою дослідження є визначення рівня імплементації базових міжнародних стандартів правового регулювання діяльності Омбудсмена у положеннях проекту Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 13181 від 17.04.2025) (далі – законопроект). На нашу думку, з огляду на символічність 2025 року в історії інституту омбудсмена в Європейському Союзі, оскільки першого Європейського

¹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-IX>

² Саша Янкович. Правовий огляд проекту 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. Проект Ради Європи «Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні». 30 січня 2024 року. URL: <https://rm.coe.int/legal-review-draft-amendments-to-the-law-on-ombudsperson-ukr-final/1680afc603>

³ Звіт за результатами оцінки спроможності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ / ENNHRI / УВКПЛ / ПРООН. Листопад 2023. URL: <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2023/12/Capacity-assessment-of-Ukrainian-Parliament-Commissioner-for-Human-Rights-report-in-UKR.pdf>

Омбудсмена (The European Ombudsman) обрано Європейським Парламентом у 1995 р.*, означений законопроект за своєю сутністю також є символічним кроком України на шляху європейської інтеграції.

Предметом дослідження є міжнародні стандарти правового регулювання діяльності Омбудсмена в контексті законопроекту, відповідно до якого пропонується визначити порядок призначення, звільнення, припинення повноважень, компетенцію, гарантії забезпечення діяльності Уповноваженого.

Основними джерелами міжнародних стандартів у цій сфері вважаються: Принципи, що стосуються статусу національних інституцій з прав людини, схвалені Генеральною Асамблеєю ООН у 1993 р.⁴ (далі – Паризькі принципи), Принципи захисту і сприяння інституту Омбудсмена, прийняті Венеціанською комісією у 2019 р.⁵ (далі – Венеціанські принципи), Збірка висновків Венеціанської комісії щодо інституту Омбудсмена від 6 травня 2022 р. CDL-PI(2022)022⁶ (далі – Збірка висновків Венеціанської комісії), Рекомендація CM/Rec(2019)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту Омбудсмена⁷ (далі – Рекомендація Ради Європи), Резолюція Генеральної асамблеї ООН A/RES/75/186 «Роль інститутів омбудсмена та посередників у просуванні та захисті прав людини, належному врядуванні та верховенстві права» (далі – Резолюція ГА ООН A/RES/75/186)⁸.

Паризькі принципи мають загальний характер і отримали розвиток, а подекуди зазнали корегування у Венеціанських принципах та інших міжнародних документах. Наприклад, згідно з Паризькими принципами допускалося повторне обрання особи на посаду омбудсмена за умови забезпечення плюралістичного характеру складу національної установи (пункт 3 розділу «Склад і гарантії незалежності та плюралізму»). Натомість, відповідно до Венеціанських принципів перебування на посаді рекомендується обмежити одним строком без можливості перепризначення (принцип № 10). Рекомендація Ради Європи містить положення, згідно з якими держави повинні забезпечити імплементацію стандартів у національне законодавство.

Основна частина

Сучасні доктринальні підходи. Українські науковці аналізували проблематику імплементації міжнародних стандартів правового регулювання діяльності Омбудсмена в законодавство України. Зокрема, базовими є роботи

* В Україні інститут Уповноваженого Верховної Ради України запроваджено у 1998 році.

⁴ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) by General Assembly resolution 48/134. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>

⁵ PRINCIPLES ON THE PROTECTION AND PROMOTION OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION (The Venice Principles). The European Commission for Democracy through Law («the Venice Commission»). CDL-AD(2019)005. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e)

⁶ Compilation of Venice Commission opinions concerning the Ombudsman Institution. CDL-PI(2022)022. URL: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-pi-2022-022-e>

⁷ Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution. (Adopted by the Committee of Ministers on 16 October 2019 at the 1357th meeting of the Ministers' Deputies). URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%22090000168098392f%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%22090000168098392f%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

⁸ Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2020 A/RES/75/186 «The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law». URL: <https://docs.un.org/en/A/RES/75/186>

П. М. Рабіновича і М. В. Буроменського, які з кінця 1990-х років зосередилися на дослідженні теорії та практики імплементації норм міжнародного права про права людини⁹. На дисертаційному рівні комплексний аналіз інституту Уповноваженого вперше здійснено в роботі О. В. Марцеляка¹⁰. За результатами дослідження нормативно-правового забезпечення та порівняльного аналізу досвіду низки іноземних держав визначено певні національні особливості й наголошено на потребі дотримання основних міжнародних стандартів. Окрім теоретичних висновків, науковцем надано практичні пропозиції, зокрема щодо більш детального визначення процедури звільнення Уповноваженого, удосконалення його статусу «через надання права законодавчої ініціативи, права звернення із заявою щодо відновлення порушених прав громадян до Верховного Суду України і міжнародних правозахисних організацій»¹¹. Доречно зазначити про розвиток у подальшому певних пропозицій, що містяться в цій дисертації. Ідеться, наприклад, про запровадження на рівні міст із мільйонним населенням (Київ, Харків, Одеса, Донецьк, Дніпропетровськ) місцевих омбудсменів. Зокрема, десять років по тому це питання було розглянуто І. П. Тимошевською з урахуванням реформи децентралізації та ролі омбудсмена в цивільному процесі, нею запропоновано запровадити інститут місцевого уповноваженого з прав територіальної громади, що дало б змогу ліквідувати наявні прогалини у сфері захисту прав і свобод громадян, а також активізувати участь Уповноваженого в цивільному процесі¹². Такий підхід відповідає Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи № 1615 щодо інституту омбудсмена (пункт 10)¹³.

Серед досліджень проблеми на монографічному рівні доречно назвати роботу «Імплементація міжнародних стандартів у сфері дотримання і захисту прав людини в правову систему України», що є результатом напрацювань колективу авторів¹⁴ і першою колективною спробою осмислення сутності та змісту забезпечення реалізації прав людини в Україні відповідно до міжнародно-правових стандартів.

Експертні висновки щодо відповідності міжнародним стандартам законодавчих ініціатив з удосконалення правового регулювання діяльності Уповноваженого. З огляду на предмет парламентського дослідження, доцільно звернути увагу на експертні висновки щодо відповідності законодавчих ініціатив, що реєструвалися у Верховній Раді України IX скликання, міжнародним стандартам правового регулювання діяльності Уповноваженого.

⁹ Рабінович П., Раданович Н. Імплементація міжнародних договорів в Україні та гармонізація з ними національного законодавства (деякі загальнотеоретичні аспекти). *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 1 (16). С. 80-86; Буроменський М. В. Застосування міжнародно-правових норм про права людини у внутрішньому правопорядку України. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 1 (16). С. 86-94.

¹⁰ Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 473 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/8836adb7-8fde-4b10-92ce-70ee44aa9024/content>

¹¹ Там само.

¹² Тимошевська І. П. Участь у цивільному процесі органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб : монографія. Харків, 2014. 174 с.

¹³ Recommendation 1615 (2003) The institution of ombudsman. Parliamentary Assembly. URL: <https://english.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/international-legislation/527Recommendation-1615-of-2003--Parliamentary-Assembly.pdf>

¹⁴ Імплементація міжнародних стандартів у сфері дотримання і захисту прав людини в правову систему України: кол. моногр. / за ред. д.ю.н., проф. Л.О. Корчевної, к.ю.н., доц. З. В. Кузнецової. Одеса, 2017. 218 с.

Варто зазначити, що більшість експертів наголошували на потребі врахування національних особливостей з одночасним дотриманням базових міжнародних стандартів, звертали увагу на позитивні й негативні аспекти імплементації міжнародних стандартів з прав людини. Так, у висновку експертів Центру громадянських свобод (правозахисної організації, що здійснює моніторинг та аналіз законопроектів на відповідність міжнародним стандартам дотримання прав людини) низка положень законопроекту № 3312 від 07.04.2020 р.¹⁵ відмічена як така, що пропонує належну імплементацію основних міжнародних стандартів, зокрема щодо ефективного залучення громадянського суспільства до процесу обрання Уповноваженого через висунення кандидатур, перевірку відповідності запропонованих кандидатур встановленим законом вимогам тощо, права безпосереднього звернення до Уповноваженого неповнолітніх і недієздатних осіб¹⁶. Утім, водночас експерти рекомендують привести у відповідність до міжнародних стандартів певні положення цього законопроекту. Наприклад, ідеться про відсутність вимоги щодо наявності досвіду правозахисної діяльності у осіб, які претендують на посаду Уповноваженого.

Також Центром громадянських свобод було надано висновок¹⁷ щодо законопроекту № 5019 від 04.02.2021¹⁸. Так, зауважується про неузгодженість певних положень законопроекту № 5019 із міжнародними стандартами. Наприклад, суб'єктами права законодавчої ініціативи запропоновано не поширювати дію закону на діяльність Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, а також суддів Конституційного Суду України та суддів інших судів (частина п'ята статті 17 законопроекту), що суперечить європейській практиці, рекомендаціям ООН та Ради Європи*. Окрім цього, експертом пропонувалося «передбачити особливий порядок розслідування кримінальних проваджень щодо омбудсмена, особливий більш ускладнений порядок затримання чи арешту, а також ускладнену процедуру здійснення негласних слідчих дій і можливого проведення обшуку та виїмки документів», що відповідало б міжнародними стандартами щодо гарантій незалежності омбудсмена¹⁹. Водночас позитивну експертну оцінку в контексті

¹⁵ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 3312 від 07.04.2020). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68542

¹⁶ Експертний висновок Центру громадянських свобод щодо проекту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» р.н. 3312 від 07.04.2020. URL: <https://ccl.org.ua/positions/tsentr-hromadians-kykh-svobod-predstavyyv-ekspertyzu-projektu-reformy-ofisu-ombudsmena/>

¹⁷ Володимир Яворський. Аналіз проекту закону № 5019 щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://ccl.org.ua/positions/analiz-proyektu-zakonu-5019/>

¹⁸ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 5019 від 04.02.2021). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71010

* Наприклад, згідно з положенням Венеціанського принципу № 13 мандат омбудсмена охоплює всі загальні інтереси та публічні послуги, незалежно від того, чи надаються вони населенню органами державної влади, або місцевого самоврядування, або приватними структурами.

¹⁹ Володимир Яворський. Аналіз проекту закону № 5019 щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://ccl.org.ua/positions/analiz-proyektu-zakonu-5019/>

відповідності міжнародним стандартам надано пропозиціям щодо надання громадським об'єднанням права висувати кандидатури на посаду омбудсмена.

Варто також звернути увагу на рекомендації експерта Ради Європи, який здійснив огляд законодавчих пропозицій щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини²⁰. Експертом, зокрема, пропонується: доповнення положень про правовий статус Уповноваженого реченням «Уповноважений виконує свої обов'язки незалежно, не може отримувати та виконувати вказівки від будь-якого органу чи посадової особи»; збільшення строку повноважень до 9 років без можливості призначення на посаду два рази поспіль; доповнення положень про організацію діяльності Уповноваженого реченням «Омбудсмен уповноважений призначати своїх представників і покладати на них свої функції в частині та у спосіб, визначені ним»; надання Уповноваженому повноваження самостійно розробляти пропозиції щодо бюджету установи та закріплення гарантії її включення до проекту Закону України про Державний бюджет України без змін; проведення повторної оцінки питання щодо того, чи повинні члени парламенту мати повноваження ініціювати розслідування Уповноваженим*. Також піддаються критиці положення, згідно з якими однією з підстав звільнення Омбудсмена є порушення присяги, оскільки таке формулювання є надто нечітким.

Слід зазначити про рекомендації щодо удосконалення функціонування інституту Уповноваженого, надані за результатами оцінювання його спроможності представниками Європейської мережі національних інституцій з прав людини, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй та Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини²¹, відповідно до яких, зокрема, пропонується посилення правового статусу Уповноваженого через закріплення чітких, прозорих, інклюзивних процедур відбору і призначення та адвокатування потреби збільшення ресурсів для забезпечення його діяльності.

²⁰ Саша Янкович. Правовий огляд проекту 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. Проект Ради Європи «Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні». 30 січня 2024 року. URL: <https://rm.coe.int/legal-review-draft-amendments-to-the-law-on-ombudsperson-ukr-final/1680afc603>

* Аргументацію експерта Ради Європи викладено таким чином: «Парламент уже створив власні механізми для розгляду скарг громадян, і членам парламенту було б краще використовувати ці наявні парламентські засоби, а не виконувати функцію посередників для Уповноваженого. Крім того, включення цього положення до тексту проекту Закону має бути переглянуто, щоб не допустити формування уявлення про те, що Уповноважений не є незалежним від парламенту, створюючи потенційно помилкове уявлення, яке може виникнути через назву посади (Уповноважений Верховної Ради з прав людини) та способу призначення Омбудсмена. Безумовно, будь-який народний депутат чи Верховна Рада як колективний суб'єкт залишають за собою право подавати інформацію Уповноваженому, якщо вважають, що вона призведе до захисту та забезпечення прав і свобод громадянина і людини. Уповноважений має поставитися до такої інформації з належною увагою, однак, не повинно існувати жодних зобов'язань щодо вжиття подальших заходів, якщо така інформація не відповідає стандартним об'єктивним критеріям для ініціювання розслідування або використання інших повноважень у межах мандата Уповноваженого. Крім того, якщо наявність тісного зв'язку з парламентом має особливе значення для ефективної роботи Уповноваженого, той самий абзац можна викласти так: *«Уповноважений також може прийняти рішення про відкриття провадження за власною ініціативою на основі інформації про можливе порушення прав людини, отриманої від парламенту, із медіа, повідомлення викривача, анонімної скарги чи з іншого джерела інформації»*.

²¹ Звіт за результатами оцінки спроможності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ / ENNHRI / УВКПЛ / ПРООН. Листопад 2023. URL: <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2023/12/Capacity-assessment-of-Ukrainian-Parliament-Commissioner-for-Human-Rights-report-in-UKR.pdf>

Рівень імплементації базових міжнародних стандартів правового регулювання діяльності омбудсмена в проекті Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 13181 від 17.04.2025). Доцільно відзначити складові правового регулювання діяльності омбудсмена, визначені міжнародними стандартами (Рис. 1):

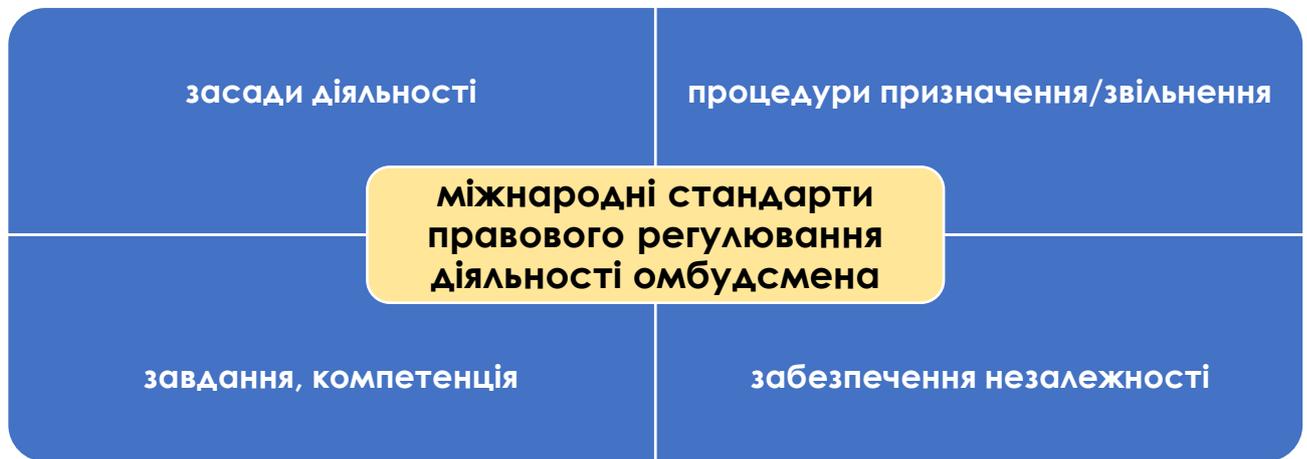


Рис. 1.

Міжнародними стандартами не визначається уніфікована / стандартизована модель функціонування інституту Омбудсмена (Венеціанський принцип № 1²², Рекомендація Ради Європи²³, Резолюція ГА ООН A/RES/75/186²⁴, Збірка висновків Венеціанської комісії²⁵). Водночас наголошено на потребі відповідності будь-якої моделі інституту Омбудсмена основним міжнародним стандартам у цій сфері, а отже дотримання таких принципів, як: незалежність; неупередженість, об'єктивність і справедливість; порядність і високий моральний авторитет; комплексний мандат; доступність для всіх осіб, особливо для вразливих груп населення, зокрема мігрантів, позбавлених волі, з обмеженими можливостями, похилого віку, дітей; ефективність (Рекомендація Ради Європи). Регулювання діяльності Омбудсмена потрібно здійснювати на конституційному рівні та / або на рівні спеціального нормативно-правового акта (Паризькі принципи (пункт 2 розділу першого), Венеціанський принцип № 2, Рекомендація Ради Європи (пункт 4 розділу першого «Створення та основні характеристики інституту Омбудсмена»), Збірка висновків Венеціанської комісії²⁶). Держави повинні забезпечити умови, що дозволятимуть Омбудсмену

²² PRINCIPLES ON THE PROTECTION AND PROMOTION OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION (The Venice Principles). The European Commission for Democracy through Law («the Venice Commission»). CDL-AD(2019)005. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e)

²³ Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution. (Adopted by the Committee of Ministers on 16 October 2019 at the 1357th meeting of the Ministers' Deputies). URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%22090000168098392f%22\],\[%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}\]](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%22090000168098392f%22],[%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

²⁴ Resolution A/RES/75/186 on «The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law». URL: <https://docs.un.org/en/A/RES/75/186>

²⁵ Compilation of Venice Commission opinions concerning the Ombudsman Institution. CDL-PI(2022)022. URL: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-pi-2022-022-e>

²⁶ Compilation of Venice Commission opinions concerning the Ombudsman Institution. CDL-PI(2022)022. URL: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-pi-2022-022-e>

здійснювати свою діяльність ефективно, в атмосфері неупередженості, чесності, прозорості та справедливості (Рекомендація Ради Європи, пункт 4 розділу першого «Створення та основні характеристики інституту Омбудсмена»²⁷, Резолюція ГА ООН A/RES/75/186²⁸).

Основними міжнародними стандартами щодо процедур призначення / звільнення Омбудсмена є дотримання критеріїв стосовно осіб, які є кандидатами на посаду Омбудсмена, визначення порядку призначення / звільнення, встановлення строку його повноважень (Табл. 1). Стандартом загального характеру є положення про те, що процедури сприяють зміцненню авторитету, неупередженості, незалежності та легітимності Омбудсмена (Венеціанський принцип № 6)²⁹.

Таблиця 1

Елементи процедур призначення / звільнення Омбудсмена	Міжнародний стандарт	Міжнародний документ
Відбір кандидатів	публічний, прозорий, обґрунтовується заслугами кандидатів, об'єктивний та визначений законом	Венеціанський принцип № 7
Критерії щодо кандидатів	високі моральні якості, доброчесність, професійні знання та досвід, зокрема у сфері прав людини	Венеціанський принцип № 8
	високий моральний авторитет, компетентність у сфері верховенства права, демократичного врядування, прав людини	Рекомендація Ради Європи, пункт 3 розділу першого «Створення та основні характеристики інституту Омбудсмена»
Несумісність посади	Омбудсмен не повинен протягом свого строку повноважень займатися політичною, адміністративною або професійною діяльністю, несумісною з його незалежністю або неупередженістю	Венеціанський принцип № 9; CDL-PI(2022)022
Призначення	кваліфікованою більшістю голосів членів парламенту	Венеціанський принцип № 6
Строк повноважень	може бути довшим, ніж строк повноважень органу державної влади, рішенням якого його призначають	Венеціанський принцип № 10

²⁷ Там само.

²⁸ Resolution A/RES/75/186 on «The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law». URL: <https://docs.un.org/en/A/RES/75/186>

²⁹ PRINCIPLES ON THE PROTECTION AND PROMOTION OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION («THE VENICE PRINCIPLES»). URL: https://www.venice.coe.int/files/Publications/Venice_Principles_eng.pdf

	бажано перебування на посаді протягом лише одного строку, без можливості перепризначення	
	бажаний строк – не менше семи років	
Підстави для відкликання з посади/звільнення	вичерпний та чітко визначений законом перелік	Венеціанський принцип № 11
	публічна, прозора, встановлена законом процедура	

Зазначені міжнародні стандарти значною мірою враховані законопроектом. Так, згідно зі статтею 5 законопроекту особа, яка є кандидатом на посаду Уповноваженого, повинна відповідати, зокрема таким критеріям: наявність вищої освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра; наявність досвіду у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина впродовж щонайменше десяти років; наявність високих моральних якостей (частина перша) та добросовісності (частини друга, третя)³⁰. Міжнародний стандарт щодо строку повноважень враховано частково (частина шоста статті 7 законопроекту), оскільки строк повноважень Уповноваженого становить 5 років, що є більшим за строк повноважень Верховної Ради України, водночас меншим рекомендованого Венеціанськими принципами строку 7 років. Доречно зауважити, що положеннями частини шостої статті 7 законопроекту пропонується передбачити можливість займання посади Уповноваженого однією особою два строки підряд. Разом із тим, у Венеціанських принципах зазначено про перебування на посаді протягом лише одного строку і без можливості на переобрання. У частинах третій, четвертій статті 10 законопроекту, згідно з якими пропонується встановити підстави припинення повноважень Уповноваженого та звільнення з посади до закінчення строку, на який його було призначено, враховано міжнародні стандарти щодо вичерпності та чіткості відповідних підстав³¹. Також взято до уваги рекомендацію експерта Ради Європи щодо необхідності відмови від визначення підставою звільнення порушення присяги Омбудсменом з огляду на нечіткість такого формулювання³².

³⁰ Про закордонні практики запровадження певних критеріїв щодо кандидатів на посаду Омбудсмена йдеться у таких матеріалах Дослідницької служби Верховної Ради України: Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо встановлення критеріїв віку, наявності високих моральних якостей та досвіду правозахисної діяльності для кандидата на посаду Уповноваженого з прав людини на прикладі Великобританії, Франції, Німеччини, Польщі, Латвії, Литви, Естонії. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/analytical_notes-publ/73692.html ;

Оглядом досьє щодо окремих аспектів законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого з прав людини (Омбудсмена) у державах-членах Європейського Союзу. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/review_files-publ/74671.htmlD

³¹ Про особливості порядку призначення та звільнення з посади Омбудсмена у певних європейських державах зазначено в Оглядом досьє щодо окремих аспектів законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого з прав людини (Омбудсмена) у державах-членах Європейського Союзу. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/review_files-publ/74671.html

³² Саша Янкович. Правовий огляд проекту 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. Проект Ради Європи «Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні». 30 січня 2024 року. URL: <https://rm.coe.int/legal-review-draft-amendments-to-the-law-on-ombudsperson-ukr-final/1680afc603>

На нашу думку, ключові аспекти компетенції Уповноваженого повинні визначатися згідно з такими положеннями міжнародних стандартів: чітке закріплення на рівні Конституції чи спеціального нормативно-правового акта (Паризькі принципи, пункт 2 розділу першого)³³; широкий обсяг повноважень (Паризькі принципи, пункт 2 розділу першого); адвокатування та захист прав людини і основних свобод, сприяння належному управлінню та повазі до держави і верховенства права (Венеціанський принцип № 12,³⁴ Резолюція ГА ООН A/RES/75/186³⁵); дискреційність повноважень (Венеціанський принцип № 16, пункт 8 розділу другого «Основні завдання інституту Омбудсмена» Рекомендації Ради Європи)³⁶. До основних міжнародних стандартів щодо визначення прав та обов'язків Омбудсмена зазвичай відносять такі (Табл. 2):

Таблиця 2

Права / обов'язки Омбудсмена	Міжнародний стандарт	Міжнародний документ
Права	право звертатися з проханням про співпрацю до будь-яких осіб, установ та організацій, які можуть допомогти у розгляді справи	Венеціанський принцип № 16
	право на необмежений доступ до всіх відповідних матеріалів та інформації, а також безперешкодний доступ до будівель, установ та осіб, зокрема позбавлених волі	Венеціанський принцип № 16; Рекомендація Ради Європи, пункт 5 розділу першого «Створення та основні характеристики інституту Омбудсмена»
	право спілкування з посадовими особами та звернення до них та органів державної влади для отримання письмових пояснень	Венеціанський принцип № 16
	право надання рекомендацій будь-яким органам чи установам з питань, що належать до компетенції Омбудсмена	Венеціанський принцип № 17; Рекомендація Ради Європи, підпункт «с» пункту 8 розділу другого «Основні завдання інституту Омбудсмена»

³³ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) by General Assembly resolution 48/134. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>

³⁴ PRINCIPLES ON THE PROTECTION AND PROMOTION OF THE OMBUDSMAN INSTITUTION (The Venice Principles). The European Commission for Democracy through Law («the Venice Commission»). CDL-AD(2019)005. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e)

³⁵ Resolution A/RES/75/186 on «The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law». URL: <https://docs.un.org/en/A/RES/75/186>

³⁶ Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution. (Adopted by the Committee of Ministers on 16 October 2019 at the 1357th meeting of the Ministers' Deputies). URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%22090000168098392f%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%22090000168098392f%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

	право вимагати від посадових осіб будь-яких органів чи установ відповідей на звернення / рекомендації Омбудсмена протягом розумного строку, встановленого Омбудсменом	Венеціанський принцип № 17; Рекомендація Ради Європи, пункт 9 розділу другого «Основні завдання інституту Омбудсмена»
	право надавати та публічно презентувати / представляти рекомендації органам державної влади, зокрема щодо внесення змін до деяких законів або прийняття нових нормативно-правових актів (у межах моніторингу виконання на національному рівні ратифікованих міжнародних актів у сфері прав людини)	Венеціанський принцип № 18; Резолюція ГА ООН A/RES/75/186
	право оскарження конституційності нормативно-правових актів (за результатами розгляду Омбудсменом звернень до нього/справ)	Венеціанський принцип № 19
Обов'язки	обов'язок гарантування конфіденційності даних, якими він володіє	Рекомендація Ради Європи, пункт 5 розділу першого «Створення та основні характеристики інституту Омбудсмена»
	обов'язок проведення засідань на регулярній основі	Паризькі принципи, пункт «d» розділу третього
	обов'язок повідомлення сторони, яка подала заяву, про її права, зокрема про наявні в її розпорядженні засоби правового захисту, та обов'язок сприяння в отриманні доступу до них	Паризькі принципи, пункт «b» розділу четвертого
	обов'язок щорічного звіту перед парламентом	Венеціанський принцип № 20

Зазначені міжнародні стандарти враховані законопроектом (статті 15 – 25), зокрема визначені права Уповноваженого, засади його взаємодії з правозахисними організаціями, громадськими об'єднаннями, питання міжнародного співробітництва, порядок реалізації Уповноваженим функцій національного превентивного механізму, а також його обов'язки.

Міжнародні стандарти щодо забезпечення незалежності Уповноваженого, на нашу думку, умовно розділяються на ті, що визначають загальні гарантії, та ті, що передбачають відповідні конкретні інструменти.

До першої категорії належать, зокрема (Табл. 3):

Таблиця 3

Гарантії незалежності Омбудсмена	Міжнародний стандарт	Міжнародний документ
процедура призначення	<p>процедура встановлює всі необхідні гарантії забезпечення плюралістичного представництва громадських сил (громадянського суспільства), діяльність яких спрямовано на просування та захист прав людини, зокрема через ефективну співпрацю з їх представниками або через участь їх представників;</p> <p>можливість громадянського суспільства пропонувати кандидатів, щоб запровадити певну конкуренцію, що, своєю чергою, забезпечило би більшу легітимність процесу, наприклад, було би більше кандидатів для вибору</p>	<p>Паризькі принципи, пункт 1 розділу другого</p> <p>Збірка висновків Венеціанської комісії, с. 12</p>
наявність інфраструктури, зокрема персоналу/співробітників	процедури повинні сприяти зміцненню авторитету, неупередженості, незалежності та легітимності Омбудсмена	Венеціанський принцип № 6
повноваження	<p>процедура відбору та призначення Омбудсмена повинна сприяти його незалежності</p> <p>Омбудсмен не повинен отримувати та виконувати будь-які вказівки від будь-яких органів влади</p> <p>держава повинна вжити всіх необхідних заходів для захисту інституції Омбудсмена від погроз і переслідувань, а у разі виявлення подібних фактів – здійснити негайне та ретельне розслідування та притягнути винних до відповідальності</p>	<p>Рекомендація Ради Європи, пункт 3 розділу першого «Створення та основні характеристики інституту Омбудсмена»</p> <p>Паризькі принципи, пункт 2 розділу другого</p> <p>Венеціанський принцип № 14</p> <p>Рекомендація Ради Європи, пункт 7 розділу першого «Створення та основні характеристики інституту Омбудсмена»</p>

З огляду на загальний характер положень Венеціанських принципів і Рекомендації Ради Європи, згідно з якими процедура призначення Омбудсмена повинна сприяти зміцненню його авторитету, неупередженості, незалежності та

легітимності, доцільно звернути увагу на конкретніші положення цих документів, якими рекомендовано дотримуватися певних стандартів задля сприяння незалежності цього інституту. Маються на увазі, зокрема, основні критерії для кандидатів на посаду Омбудсмена, про імплементацію яких вже зазначалося в цьому парламентському дослідженні (статті 5, 7, 10 законопроекту). Отже, базові міжнародні стандарти щодо забезпечення такої процедури призначення Омбудсмена, що сприяла би його незалежності, загалом враховані.

До другої категорії міжнародних стандартів щодо забезпечення незалежності Омбудсмена належать принципи та рекомендації, згідно з якими визначені відповідні інструменти (Табл. 4):

Таблиця 4

Гарантії незалежності Омбудсмена	Міжнародний стандарт	Міжнародний документ
наявність інфраструктури, зокрема персоналу/співробітників	достатній персонал, структурна гнучкість, право Омбудсмена набирати персонал	Венеціанський принцип № 22
	адекватні, достатні та стійкі ресурси, право призначати власних співробітників і забезпечити їм відповідну підготовку	Рекомендація Ради Європи, пункт 6 розділу першого «Створення та основні характеристики інституту Омбудсмена»
фінансування та бюджетна незалежність ³⁷	достатнє фінансування	Паризькі принципи, пункт 2 розділу другого
	фінансування повинно бути адекватним потребам забезпечення повного, незалежного, ефективного функціонування інституту Омбудсмена ³⁸	Венеціанський принцип № 21
	право представлення проекту бюджету інституту на наступний фінансовий рік	Венеціанський принцип № 21

³⁷ Під бюджетною незалежністю розуміється право відстоювати / захищати прийняття бюджету інституту в парламенті. Armenia - Opinion on the draft Constitutional Law on the Human Rights Defender, adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016). URL: [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2016\)033-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2016)033-e)

³⁸ Адекватність розуміється як потреба забезпечення повного, незалежного й ефективного виконання завдань інституту омбудсмена, з урахуванням показника кількості скарг, поданих йому за звітний період. Opinion on the Law on the People's Advocate (Ombudsman) of the Republic of Moldova, adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Meeting (Venice, 19-20 June 2015). URL: [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2015\)017-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2015)017-e) ; Саша Янкович. Правовий огляд проекту 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. Проект Ради Європи «Підтримка впровадження європейських стандартів прав людини в Україні». 30 січня 2024 року. URL: <https://rm.coe.int/legal-review-draft-amendments-to-the-law-on-ombudsperson-ukr-final/1680afc603>

	прийнятий бюджет не повинен зменшуватися протягом фінансового року, якщо не зменшується бюджет інших установ	Венеціанський принцип № 21
функціональний імунітет	право недоторканності Омбудсмена, заступників та співробітників, які приймають рішення на період виконання повноважень та після звільнення	Венеціанський принцип № 23

Слід зазначити, що статтями 11, 13, 14, частинами першою – третьою статті 26 законопроекту загалом враховані міжнародні стандарти щодо наявності інфраструктури Омбудсмена, зокрема персоналу / співробітників, забезпечення бюджетної незалежності Омбудсмена, невторчання в його діяльність. Водночас міжнародний стандарт щодо функціонального імунітету враховано частково, оскільки згідно з положенням частини четвертої статті 26 законопроекту передбачено імунітет лише для Уповноваженого і лише на час виконання повноважень.

Висновки.

Основними джерелами міжнародних стандартів щодо правового регулювання діяльності Омбудсмена вважаються: Принципи, що стосуються статусу національних інституцій з прав людини, схвалені Генеральною Асамблеєю ООН у 1993 р., Принципи захисту і сприяння інституту Омбудсмена, прийняті Венеціанською комісією у 2019 р., Збірка висновків Венеціанської комісії щодо інституту Омбудсмена від 6 травня 2022 р. CDL-PI(2022)022, Рекомендація CM/Rec(2019)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту Омбудсмена, Резолюція Генеральної асамблеї ООН A/RES/75/186 «Роль інститутів Омбудсмена та посередників у просуванні та захисті прав людини, належному врядуванні та верховенстві права».

Питання імплементації міжнародних стандартів щодо правового регулювання діяльності Омбудсмена в національне законодавство українські правознавці досліджували, головним чином, у загальному контексті гармонізації законодавства з нормами міжнародного права. Водночас деякі науковці за результатами порівняльного аналізу закордонних практик функціонування інституту Омбудсмена пропонували певні законодавчі новації, абсолютна більшість яких узгоджувалася з відповідними міжнародними стандартами.

Доктринальне бачення підходів щодо імплементації міжнародних стандартів у цій сфері формувалося також на підставі експертних висновків авторитетних українських правозахисних та міжнародних організацій стосовно зареєстрованих у Верховній Раді України ІХ скликання законопроектів, якими пропонувалися зміни до регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Вчені та експерти наголошують на доцільності врахування у процесі формування правової бази інституту Омбудсмена в Україні національних особливостей з одночасною імплементацією відповідних основних міжнародних стандартів.

Міжнародними стандартами визначено складові правового регулювання діяльності Омбудсмена: засади діяльності, процедури призначення та звільнення, завдання і компетенція, забезпечення незалежності. На нашу думку, положення законопроекту «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 13181 у цілому враховують основні міжнародні стандарти. Маються на увазі, зокрема стандарти щодо:

– необхідності регулювання діяльності Омбудсмена на конституційному рівні та / або спеціальним нормативно-правовим актом;

– визначення процедур призначення та звільнення (закріплення вимог наявності у кандидатів на посаду Омбудсмена досвіду у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина та високих моральних якостей; вичерпність і чіткість підстав для звільнення; інше);

– визначення прав та обов'язків Омбудсмена (наділення правом звертатися з проханням про співпрацю до будь-яких осіб, установ та організацій, які можуть допомогти у розгляді справ, та правом вимагати від посадових осіб будь-яких органів чи установ відповідей на звернення Омбудсмена протягом розумного строку, встановленого Омбудсменом; закріплення обов'язку Омбудсмена гарантувати конфіденційність даних, якими він володіє, та щорічного звіту перед Парламентом; інше);

– забезпечення незалежності Омбудсмена (процедура призначення Омбудсмена повинна сприяти зміцненню його авторитету, неупередженості, незалежності та легітимності; наявність достатнього персоналу Омбудсмена, структурна гнучкість системи організації його діяльності та право Омбудсмена набирати персонал; бюджетна незалежність Омбудсмена; невтручання в його діяльність; інше).

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*