



## Олександр Шевчук

головний спеціаліст Секретаріату Уповноваженого  
Верховної Ради України з прав людини,  
студент I курсу другого (магістерського) рівня вищої освіти  
юридичного факультету Чернівецького національного  
університету імені Юрія Федьковича  
(Чернівці, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-8961-2238>  
[shevchuk.oleksandr.viktorovych@gmail.com](mailto:shevchuk.oleksandr.viktorovych@gmail.com)

УДК 342.7:342.534.6:340.113

# РЕКОМЕНДАЦІЙНО-ІНТЕРПРЕТАЦІЙНА ПРИРОДА АКТІВ РЕАГУВАННЯ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

**АНОТАЦІЯ.** Відомий латинський вислів часів римської доби юриспруденції “Omne ius hominum causa constitutum est” (Усе право встановлюється заради людей) слугує незмінною максимою людиноцентризму в країні з продемократичним буттєвим укладом. З огляду на демократичні трансформації в українському політико-правовому контексті наприкінці 90-х років XX ст. і наближення до європейських стандартів захисту людських прав з ухваленням засадничого закону запроваджено новий правовий інститут – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений, Омбудсман України), завданням якого визначено здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод.

Інститут Уповноваженого як феномен конституціоналізму перебував у фокусі уваги низки українських учених-правників, зокрема, Ю. Тодики, Ю. Барабаша, О. Марцеляка, О. Майданика, В. Тація, Ю. Шемшученка, М. Цвіка, Н. Карпачової, О. Шевчука та ін. і характеризується достатньо високим рівнем методологічної розробки проблемних питань. Акти реагування Уповноваженого як інструменти парламентського контролю свого часу фрагментарно ставали предметом наукових пошуків О. Марцеляка, Б. Мелеха, О. Нікольської, А. Багмета та інших авторів. Високо оцінюючи внесок науковців-конституціоналістів у дослідження актів реагування Уповноваженого, варто вказати на потребу надалі в їх аналітичному осмисленні крізь призму рекомендаційно-інтерпретаційної юридичної природи. Така дослідницька рамка передбачатиме з'ясування їх нормативно-орієнтувального потенціалу в системі актів конституційного права; визначення ступеня їх впливу на формування правозастосовної практики; окреслення меж так званої м'якої імперативності в умовах відсутності формальної загальнообов'язковості; дослідження їх ролі у процесі конституційної конкретизації змісту основоположних прав.

Метою дослідження є концептуальне переосмислення імперативності актів реагування Уповноваженого поза межами формальної дихотомії “обов'язковість – необов'язковість” через обґрунтування інституційно зумовленої обов'язковості врахування, що впливає з конституційного статусу Омбудсмана України як спеціалізованого суб'єкта парламентського контролю.

Методологічний інструментарій дослідження сформовано на основі комплексу загальнонаукових і спеціально-юридичних методів, зокрема системно-структурного, порівняль-

но-правового, формально-юридичного (догматичного) та герменевтичного, а також аналізу й синтезу як застосованих методів наукового пізнання.

За результатами проведеного дослідження автором сформовано цілісне доктринальне розуміння актів реагування Уповноваженого як рекомендаційно-інтерпретаційних квазінормативних актів у системі конституційного права, що за своєю природою функціонують у парадигмальній матриці “м’якого права” (soft law) та виражають інституційно легітимовану форму правового впливу без формальної імперативності. Здійснено комплексну диференціацію актів реагування за критеріями їх правової природи, адресності та функціонального призначення. Обґрунтовано стандарт субстантивної (змістовної) вмотивованості відповіді на акт реагування як інструмент подолання формалізму у правозастосовній практиці та забезпечення дієвого врахування позиції Уповноваженого. Додатково сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання відповідного інституту, а також авторське трактування дефініції “позиція Уповноваженого”.

Ключові слова: акти реагування Омбудсмена України; рекомендаційно-інтерпретаційна природа актів; правовий інструментарій парламентського контролю; інституційно зумовлена обов’язковість урахування позиції Уповноваженого; квазінормативність актів реагування; захист прав і свобод людини і громадянина.

Відомий латинський вислів часів римської доби юриспруденції “Omne jus hominum causa constitutum est” (Усе право встановлюється заради людей) слугує незмінною максимою людиноцентризму в країні з продемократичним буттєвим укладом. З огляду на демократичні трансформації в українському політико-правовому контексті наприкінці 90-х років XX ст. і наближення до європейських стандартів захисту людських прав з ухваленням засадничого закону було запроваджено новий правовий інститут – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений, Омбудсман України), завданням якого визначено здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод.

Інститут Уповноваженого як феномен конституціоналізму перебував у фокусі уваги низки українських учених-правників, зокрема, Ю. Тодики, Ю. Барабаша, О. Марцеляка, О. Майданника, В. Тація, Ю. Шемшученка, М. Цвіка, Н. Карпачової, О. Шевчука та ін. і характеризується достатньо високим рівнем методологічної розробки проблемних питань. Акти реагування Уповноваженого як інструменти парламентського контролю свого часу фрагментарно ставали предметом наукових пошуків О. Марцеляка, Б. Мелеха, О. Нікольської, А. Багмета та інших авторів. Високо оцінюючи внесок науковців-конституціоналістів у дослідження актів реагування Уповноваженого, варто вказати на потребу надалі в їх аналітичному осмисленні крізь призму рекомендаційно-інтерпретаційної юридичної природи. Така дослідницька рамка передбачатиме з’ясування їх нормативно-орієнтувального потенціалу в системі актів конституційного права; визначення ступеня їх впливу на формування правозастосовної практики; окреслення меж так званої м’якої імперативності в умовах відсутності формальної загальнообов’язковості; дослідження їх ролі у процесі конституційної конкретизації змісту основоположних прав.

Метою дослідження є концептуальне переосмислення імперативності актив реагування Уповноваженого поза межами формальної дихотомії “обов’язковість – необов’язковість” через обґрунтування інституційно зумовленої обов’язковості врахування, що впливає з конституційного статусу Омбудсмена України як спеціалізованого суб’єкта парламентського контролю.

Українська держава на рівні Конституції<sup>1</sup> проголосила людину найвищою соціальною цінністю, що детермінує обов’язок держави всебічно утверджувати й забезпечувати реалізацію прав людини. На розвиток цієї конституційної аксіології Україна, імплементувавши інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на рівні Основного Закону, тяжіє до парламентської (класичної) моделі Омбудсмена України, наділяючи його функцією здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий інституційний дизайн зумовлює контрольну, а не владно-розпорядчу природу його повноважень. Концептуальне підґрунтя відповідної моделі було закладене ще Висновком № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи<sup>2</sup>, який став одним із ключових міжнародно-правових орієнтирів виходу України з орбіти радянської правової інерції та її подальшої інституційної трансформації у річищі європейського конституціоналізму. Саме у межах взятих Україною зобов’язань інституція Омбудсмена України розглядалася як автономний механізм демократичного парламентського контролю, покликаний забезпечити функціональне відокремлення правозахисної діяльності від радянської моделі прокурорського “загального нагляду”, заснованої на логіці державного самоконтролю<sup>3</sup>.

У більшості світових моделей діяльність омбудсманів не ґрунтується на імперативності рішень, а базується на авторитеті інституції та переконливості правової аргументації, зокрема актив реагування. Де-юре рішення омбудсманів здебільшого мають рекомендаційний (спонукальний) характер і не є юридично обов’язковими; вони не передбачають безпосереднього примусового поновлення прав, а оформлюються у формі звітів або рекомендацій, адресованих органу чи установі, дії або бездіяльність яких стали предметом розгляду<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення 07.05.2026).

<sup>2</sup> Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи. Страсбург, 26 вересня 1995 р. <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_590#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text)> (дата звернення 07.05.2026).

<sup>3</sup> О Шевчук, ‘Архетип інституції Омбудсмена України, або вартість людських прав у національній традиції’ (Юридичний вісник України № 8(1567) 16–30 квітня 2026 р.) 22–23 <[https://lib.uu.ua/wp-content/uploads/2026/04/iuvu\\_-8-2026.pdf](https://lib.uu.ua/wp-content/uploads/2026/04/iuvu_-8-2026.pdf)> (дата звернення 07.05.2026).

<sup>4</sup> A Fabbriotti, C Venturini, ‘Ombudsperson’ (Max Planck Encyclopedia of Public International Law, July 2019) <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1737>> (accessed 03.04.2026).

У порівняльно-правовій доктрині інститут омбудсмана доцільно диференціювати не лише за способом інституційного формування чи місцем у системі публічної влади, а насамперед за характером юридичного впливу актів реагування та ступенем їх обов'язковості. У цьому контексті вбачається методологічно обґрунтованим згідно з компаративістським підходом виокремлення щонайменше двох основних моделей, а саме *рекомендаційної моделі реагування омбудсмана* (recommendatory ombudsman model) та *квазі-обов'язкової моделі актів реагування омбудсмана* (quasi-binding ombudsman model).

До *рекомендаційної моделі реагування омбудсмана* (recommendatory ombudsman model) належить абсолютна більшість класичних парламентських омбудсманів Європи, зокрема скандинавських країн (Швеції, Фінляндії, Данії та Норвегії), держав континентальної Європи (Іспанії, Португалії, Нідерландів та Ірландії), а також Великої Британії, Канади та Нової Зеландії та ряду інших. Для цієї моделі інституції притаманним є ухвалення необов'язкових рекомендацій, які не мають прямої юридично-примусової сили, однак породжують для адресата обов'язок розгляду рекомендацій. Відповідна модель виходить із презумпції, що орган державної влади не може свавільно ігнорувати позицію омбудсмана без належного публічного та юридичного обґрунтування. При цьому функціональна дієвість актів реагування омбудсмана забезпечується не стільки механізмами державного примусу, скільки інтегрованістю відповідної інституції в систему гарантування належного публічного адміністрування<sup>5</sup> та її спроможністю здійснювати превентивний і коригувальний вплив на дефекти управлінської діяльності. Водночас у науковій доктрині висловлюється застереження щодо надання актам омбудсмана юридично зобов'язального характеру. Як зазначає Р. Кіркгем, така трансформація, незважаючи на можливі переваги, є концептуально дискусійною та невиправданою, оскільки підмінятиме саму природу омбудсманської інституції<sup>6</sup>. Своєю чергою перевага класичної рекомендаційної моделі полягає в її інституційній гнучкості, неформалізованому характері процедур і можливості забезпечення ефективного захисту прав без трансформації омбудсмана в суб'єкта владного вирішення спору<sup>7</sup>.

Натомість *квазіобов'язкова модель актів реагування омбудсмана* (quasi-binding ombudsman model) характерна переважно для окремих спеціалізованих, так званих галузевих омбудсманів, що функціонують у сфері фінансових, страхових, банківських чи споживчих правовідносин. Подібні інституційні моделі набули розвитку, зокрема, у Великій Британії (як-от

<sup>5</sup> T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice* (Routledge 2010) <https://doi.org/10.4324/9781315555034>.

<sup>6</sup> R. Kirkham, 'Implementing the recommendations of an ombudsman ... again' [2011] 33(1) *Journal of Social Welfare and Family Law* 71–83 <https://doi.org/10.1080/09649069.2011.571472>.

<sup>7</sup> R. Kirkham, 'Explaining the lack of enforcement power possessed by the ombudsman' [2008] 30(3) *Journal of Social Welfare and Family Law* 253–263 <https://doi.org/10.1080/09649060802550733>.

Financial Ombudsman Service<sup>8</sup>), Ірландії, Австралії та Нідерландах. Її визначальною рисою є відступ від рекомендаційного характеру реагування до змішаної моделі, в якій рішення омбудсмана за наявності передбачених законом або погоджених сторонами умов набувають обов'язкової сили. За такої конфігурації інституція поєднує елементи альтернативного вирішення спорів і квазіюрисдикційного захисту прав.

З огляду на законодавчу конструкцію регламентації діяльності Уповноваженого в Україні, його інституційна модель за своєю юридичною природою відтворює ознаки рекомендаційної, за якої відсутність прямої юридично-примусової сили актив реагування компенсується нормативно закріпленим обов'язком співпраці з ним. Відтак у сучасній міжнародній доктрині діяльність класичної моделі омбудсмана традиційно описується через усталений концепт “сила аргументу замість аргументу сили”<sup>9</sup>, відповідно до якого ефективність омбудсманської інституції досягається не механізмами державного примусу, а авторитетом, публічністю, парламентською легітимністю та переконливістю правової аргументації. Зазначені концептуальні ознаки класичної моделі набули нормативного відображення у законодавчому регулюванні діяльності Уповноваженого, насамперед у Законі України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” (далі – Закон). Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 22 Закону органи державної влади, а також місцевого самоврядування зобов'язані співпрацювати з Уповноваженим, зокрема: ‘розглядати пропозиції Уповноваженого щодо поліпшення їх діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та в місячний строк з дня одержання пропозицій надавати вмотивовану письмову відповідь на них’<sup>10</sup>.

Однак, виходячи з буквального і системного тлумачення законодавчої дефініції, констатуємо, що вона встановлює для адресата обов'язок здійснити розгляд рекомендації Уповноваженого та надати відповідь у визначений строк, проте не містить вимоги щодо обов'язкового врахування чи реалізації викладених у них пропозицій. Де-факто за такого нормативного регулювання сутнісне ядро відповідного юридичного обов'язку може зміщуватися з досягнення матеріально-правового результату у вигляді поновлення порушеного права та усунення виявлених порушень на процедурно-процесуальний обов'язок розгляду рекомендацій Уповноваженого та надання відповіді на них. Унаслідок цього матеріальний зміст вказаного обов'язку ризикує зазнавати редукції до формалізованого дотримання процедури реагування, що об'єктивно допускає можливість виконання положень Закону без фак-

<sup>8</sup> R James, P Morris, ‘The new Financial Ombudsman Service in the United Kingdom: has the second generation got it right?’ in C E F Rickett, T G W Telfer (eds), *International Perspectives on Consumers' Access to Justice* (Cambridge University Press 2003) 167–195 <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494833.010>.

<sup>9</sup> R Kirkham, B Thompson, T Buck, ‘Putting the Ombudsman into Constitutional Context’ [2009] 62(4) *Parliamentary Affairs* 600–617 <https://doi.org/10.1093/pa/gsp024>.

<sup>10</sup> Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

тичного усунення встановлених порушень прав людини. Відтак обов'язковість розгляду не тотожна обов'язковості змістовного врахування позиції Уповноваженого.

Формалізм розгляду звернень Уповноваженого до органів державної влади та місцевого самоврядування в контексті дотримання строків надання відповіді та повноти предметного аналізу порушених питань є системним викликом, що простежується з моменту інституційного становлення органу парламентського контролю. Вже у перші роки функціонування інституції Секретаріатом Уповноваженого протягом 1998–1999 рр. було зафіксовано понад сто випадків порушення встановлених Законом строків розгляду його звернень<sup>11</sup>. У Щорічній доповіді Уповноваженого про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні (далі – Щорічна доповідь) за період 2011 року акцентовано на тому, що

Уповноваженому з прав людини доводилося отримувати від органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб формальні бюрократичні відписки. Тому Уповноважений змушена була направляти повторні звернення, підкріплюючи свою позицію нормами Конституції України, чинного законодавства та міжнародними стандартами<sup>12</sup>.

Зазначене дає підстави для висновку, що офіційні звернення до органів публічної адміністрації та акти реагування Уповноваженого за своєю правовою природою не є класичними індивідуальними актами владного примусу. Їхній нормативний потенціал зумовлений не імперативністю припису, а силою інституційно легітимованої правової аргументації, що репрезентує позицію конституційно визначеного органу парламентського контролю щодо стандартів захисту прав людини, яка є обов'язковою для врахування суб'єктами владних повноважень. Квінтесенція цієї інтерпретаційної природи полягає у напрацюванні значущих орієнтирів праворозуміння та правозастосування. Через акти реагування здійснюється конкретизація змісту конституційних прав і свобод, узгодження національного законодавства з міжнародними стандартами у сфері прав людини, а також формування юридично належної моделі поведінки суб'єктів владних повноважень з метою утвердження прав людини та недопущення їх порушення.

На нашу думку, наведене дає підстави розглядати акти реагування Уповноваженого як цілісний інструментарій парламентського контролю, правова природа якого поєднує рекомендаційні, інтерпретаційні та превентивні елементи впливу на діяльність суб'єктів владних повноважень. Водночас різноманітність форм реалізації контрольної компетенції Уповноваженого зумовлює необхідність їх подальшого системного аналізу, оскільки

<sup>11</sup> Н Карпачова, *Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини* (Книжкова друкарня Наукової книги 2000) 377.

<sup>12</sup> *Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні* (Офіційне видання, Київ 2011) 370 с.



окремі акти реагування відрізняються за функціональним призначенням, предметом впливу, колом адресатів та юридичними наслідками.

Так, положеннями ч. 3 ст. 15 Закону передбачено, що подання Уповноваженого слугує

актом, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина<sup>13</sup>.

З доктринального погляду подання Уповноваженого зберігає рекомендаційно-інтерпретаційний характер впливу, проте в більш інтенсивному спонуканні до вжиття заходів реагування порівняно з пропозиціями (рекомендаціями), передбаченими ст. 22 Закону. Подання аналогічно не встановлює механізму його прямого примусового виконання та не наділяє Уповноваженого повноваженням самостійно забезпечувати реалізацію запропонованих заходів, оскаржувати їх неналежне виконання, наприклад, як омбудсман у Польщі<sup>14</sup>. Водночас подання не може бути зведене до звичайної рекомендації, адже вноситься у зв'язку з установленим порушенням прав і свобод людини, містить вимогу вжити відповідних заходів і покладає на адресата процесуальний обов'язок належного реагування з додержанням принципу добросовісності.

Юридична обов'язковість подання проявляється в необхідності усунення виявленого порушення, однак не переходить в імператив безумовного виконання саме того способу його усунення, який запропонований Уповноваженим, утворюючи при цьому умовну асиметрію юридичної обов'язковості. Тож подання має складну юридичну природу, оскільки, з одного боку, воно виступає інструментом парламентського контролю з елементом юридично обов'язкового реагування, з іншого – реалізує свій вплив через інтерпретацію конституційних стандартів прав і свобод людини та аргументаційне спрямування правозастосовної практики. На нашу думку, у доктринальному розумінні це дає змогу розглядати подання як акт із посиленням рекомендаційно-інтерпретаційним впливом, що поєднує юридично обов'язкове реагування адресата з дискрецією щодо способу усунення встановленого порушення.

<sup>13</sup> Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (н 10).

<sup>14</sup> Відповідно до ст. 14–15 Закону Республіки Польща “Про Уповноваженого з прав людини” (Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich) від 15 липня 1987 р. польський омбудсман уповноважений направляти до органів влади, організацій та установ спеціальні звернення-клопотання (wystąpienia), у яких формулюються висновки та шляхи щодо способу вирішення обставин справи, а також порушувати питання про застосування дисциплінарних або службових заходів за невиконання вимог. При цьому адресат звернення зобов'язаний без невинуватної затримки, але не пізніше тридцяти днів, поінформувати омбудсмана про вжиті заходи або зайняту позицію, а у разі незгоди з такою відповіддю омбудсман має право звернутися до відповідного вищого органу.

Закріплений у статтях 15 і 22 Закону обов'язок розгляду адресатами актів реагування Уповноваженого та пропозицій (рекомендацій) має нерозривно тлумачитися у світлі Принципів 12 і 17 відповідно “Венеційських принципів”<sup>15</sup> (Принципів захисту та просування інституту омбудсмена, ухвалених Венеційською Комісією на 118-й пленарній сесії 15–16 березня 2019 р.). Саме тому з метою подолання формального підходу до розгляду подань і пропозицій (рекомендацій) Уповноваженого доцільним видається формування уніфікованого стандарту належного реагування, який ґрунтується на принципах належного урядування, обґрунтованості та добросовісності суб'єктів владних повноважень. Такий стандарт має передбачати, що відповідь на акт реагування повинна відповідати критеріям змістовної повноти та юридичної вмотивованості, а також містити належне співвіднесення з висновками та вимогами Уповноваженого, зокрема щодо оцінки встановлених порушень, причин їх виникнення, достатності вжитих заходів реагування та фактичного усунення негативних наслідків для особи.

Пропонований нами *стандарт субстантивної (змістовної) вмотивованості* слугуватиме універсальним мірилом з'ясування належності та юридичної обґрунтованості виконання адресатом процесуального обов'язку реагування. Методологічний і сутнісний конструкт стандарту вибудовується довкола логіко-юридичного спростування або підтвердження висновків Уповноваженого, викладених у поданні, водночас конвергуватиме у змістові межі таку тріаду структурних компонентів: 1) надання адресатом акта реагування Уповноваженого фактичної та правової оцінки встановлених обставин, зокрема дій чи рішень, що спричинили (зумовили) порушення прав людини, із розкриттям причинно-наслідкового зв'язку; 2) конкретизація комплексу вжитих дій, рішень чи заходів або таких, що вживатимуться, з метою усунення порушення прав людини; 3) адресат має вказати конкретні юридичні чи фактичні наслідки, які настали для особи та/або групи осіб (поновлення права, виплата компенсації, скасування акта, інші управлінські або організаційні заходи, спрямовані на усунення наслідків порушення тощо).

Запропонований підхід корелює із сучасними зарубіжними доктринальними підходами до посилення інституційної спроможності омбудсмена та забезпечення дієвості його актів реагування. Зокрема, доволі показово видається позиція науковців-конституціоналістів Т. Бака, Р. Кіркгема, Б. Томпсона, які слушно пропонують законодавчо закріпити за органами влади обов'язок надавати омбудсману докази виконання його рекомендацій (або, як альтернативу, подавати аргументоване обґрунтування їх невиконання).

<sup>15</sup> CDL-AD(2019)005. Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (“The Venice Principles”), adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019) <[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)> (accessed 13.05.2026).



нання)<sup>16</sup>, а у випадках так званої управлінської неефективності надавати за власною ініціативою право проводити розслідування щодо причин невиконання його вимог чи рекомендацій.

Відтак закономірним видається той факт, що закріплення виробленого стандарту на законодавчому рівні сприятиме підвищенню практичної ефективності реалізації активів реагування Уповноваженого. У цьому контексті заслуговує на увагу законодавча новела у ст. 22 проєкту Закону про Уповноваженого від 17.04.2025 (реєстраційний № 13181), відповідно до якої 'відповідь на подання Уповноваженого має містити перелік заходів, які було вжито або вживатимуться, інформацію про строки вжиття заходів та відповідальних осіб, проблеми, які можуть унеможливити вжиття заходів, та пропозиції щодо їх вирішення'<sup>17</sup>.

На нашу думку, ухвалення відповідних змін до чинного Закону із нормативним закріпленням запропонованого нами стандарту субстантивної (змістовної) вмотивованості або ж подальше ухвалення запропонованої редакції статті проєкту Закону про Уповноваженого забезпечить формування уніфікованого правового стандарту належного реагування на акти Уповноваженого. Це своєю чергою здатне мінімізувати практику формального розгляду відповідних активів їх адресатами, посилить юридичну визначеність змісту обов'язку реагування та сприятиме підвищенню їх ефективності.

Український правознавець-конституціоналіст О. Марцеляк, досліджуючи акти реагування Уповноваженого, умовно класифікує подання на два види – нормативні й ненормативні<sup>18</sup>. До першої категорії учений відносить подання, спрямовані на усунення недоліків нормативно-правового регулювання та вдосконалення законодавства, тобто Уповноважений здатний виступати ініціатором правової реформи, тоді як ненормативні подання мають індивідуально-правозахисний характер і стосуються реагування на конкретні випадки порушення прав людини з метою їх поновлення. У межах запропонованої класифікації О. Марцеляк відносить конституційне подання Уповноваженого саме до активів нормативного характеру. Зазначений авторський підхід має безсумнівну евристичну цінність, водночас, на нашу думку, така класифікація потребує певного уточнення, оскільки категорія нормативності у цьому контексті має радше функціональне, ніж формально-юридичне значення, адже конституційне подання не змінює змісту законодавчого регулювання безпосередньо.

Згідно із ч. 2 ст. 15 Закону, конституційним поданням Уповноваженого визначено акт, що скеровується до Конституційного Суду України (далі – Суд) 'щодо вирішення питання про відповідність Конституції України

<sup>16</sup> Buck, Kirkham, Thompson (n 5).

<sup>17</sup> Проєкт Закону про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини № 13181 від 17.04.2025 <<https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56212>> (дата звернення 10.04.2026).

<sup>18</sup> О. Марцеляк, 'Акти реагування Уповноваженого з прав людини України' [2002] 4 Право і Безпека 30.

(конституційності) закону України чи іншого правового акта<sup>19</sup>. На нашу думку, з доктринального погляду конституційне подання доцільніше охарактеризувати саме як інтерпретаційно-процесуальний акт реагування. На відміну від інших актів реагування, конституційне подання адресоване безпосередньо до Суду, а його особливість полягає в тому, що інтерпретаційна позиція Уповноваженого щодо змісту конституційних прав і свобод набуває процесуальної форми, здатної ініціювати офіційний конституційно-правовий перегляд нормативного регулювання.

Ключовою ознакою конституційного подання є спрямованість на усунення структурних дефектів законодавчого регулювання, які зумовлюють системні порушення прав людини. Ілюстрацією практичної реалізації такого потенціалу є Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 р. № 8-р/2018<sup>20</sup>, у якому набули відображення основні аргументи Уповноваженого щодо неприпустимості обмеження права на звернення осіб, визнаних судом недієздатними. У конституційному поданні Уповноважений обґрунтовував, що заборона розгляду звернень осіб, визнаних судом недієздатними, та обмеження можливості подання скарг виключно через законних представників фактично позбавляють таких осіб гарантованого ст. 40 Конституції України права на звернення. Наведена аргументація була сприйнята Судом, який дійшов висновку про неконституційність відповідних положень Закону, визнавши, що визнання особи недієздатною не може бути самостійною підставою для повного позбавлення її права на звернення.

Якщо подання Уповноваженого орієнтоване переважно на поновлення порушеного права конкретної особи чи групи осіб, то конституційне подання спрямоване на перевірку нормативної основи відповідних порушень. Конституційне подання не спричиняє нормативного результату, проте ініціює здійснення конституційного провадження у Суді, в межах якого здійснюється встановлення відповідності оспоруваного нормативного положення Конституції України. Саме рішення Суду, ухвалене за результатами такого провадження, може мати наслідком втрату чинності відповідним нормативним актом або його окремими положеннями. Відтак конституційне подання не є нормативним актом у класичному розумінні, однак виступає процесуальним механізмом, що здатний опосередковувати перехід аргументації Уповноваженого у нормативний значущий результат у вигляді рішення органу конституційного контролю.

Окремо слід звернути увагу на категорію “позиція Уповноваженого” як одне з джерел аргументації Омбудсмена України. Йдеться про конституційні провадження Суду, під час яких Уповноважений також надає правові позиції (*amicus curiae*; з лат. – друг суду) ‘за запитом суддів – доповідачів

<sup>19</sup> Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (н 10).

<sup>20</sup> Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 № 8-р/2018 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-18#Text>> (дата звернення 10.04.2026).

у справах, що стосуються забезпечення прав і свобод людини і громадянина<sup>21</sup>, а також про ті, що можуть стосуватися надання висновку щодо проекту нормативно-правового акта за запитом центральних органів виконавчої влади, якщо його положення здатні вплинути на обсяг, зміст, механізми реалізації або гарантії забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина. Як приклад, 2024 р. Омбудсман України надав 4012 позицій до проектів законів і підзаконних актів<sup>22</sup>, найбільшу частку з яких становлять проекти актів у соціально-економічній сфері.

У дискурсі подальшого утвердження інституційної спроможності Уповноваженого спостерігається тенденція до уточнення та конкретизації форм реалізації його правозахисного мандата. Передусім вітчизняний законодавець у п. 5 ч. 1 ст. 15, а також у ч. 2 ст. 17 проекту Закону про Уповноваженого від 17.04.2025 (реєстраційний № 13181) пропонує закріпити дефініцію “позиція Уповноваженого”<sup>23</sup> як його право. Такий підхід спрямований на формалізацію практики надання Уповноваженим правових висновків та аргументованих оцінок щодо застосування конституційних і міжнародних стандартів прав людини в діяльності органів влади та інших суб’єктів. На нашу думку, позиція Уповноваженого – це сформульована в межах конституційного мандата обґрунтована інтерпретаційно-правова оцінка змісту, обсягу та стандартів забезпечення прав і свобод людини і громадянина, яка набуває відображення у висновках, офіційних зверненнях й інших формах та спрямована на утвердження й належне застосування конституційних і міжнародно-правових стандартів прав людини у діяльності органів публічної влади, інших суб’єктів та правозастосовній практиці.

Повертаючись до аналізу актів реагування та інших форм впливу Омбудсмана України, звернемо увагу на позицію Б. Мелеха, який слушно зауважує, що в чинному Законі ‘нічого не сказано про акти реагування представників Уповноваженого’<sup>24</sup>. Водночас Законом чітко регламентовано, що правом вносити подання та конституційне подання наділений виключно Уповноважений, а не його представники. Така конструкція законодавчого регулювання свідчить про персоніфікований характер актів реагування та їх безпосередній зв’язок із конституційно визначеним статусом Уповноваженого, що належить до однієї з властивостей актів реагування.

<sup>21</sup> В Барвіцький, ‘Конституційне подання як засіб захисту прав людини і громадянина’ (Юридична газета № 12(742) 2021) <<https://yur-gazeta.com/publications/practice/konstytutsiine-pravo/konstituciynepodannya-yak-zasib-zahistu-prav-lyudini-i-gromadyanina.html>> (дата звернення 07.05.2026).

<sup>22</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році <[https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна\\_довідка\\_Уповноваженого\\_2024\\_році.pdf](https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_довідка_Уповноваженого_2024_році.pdf)> (дата звернення: 13.05.2026).

<sup>23</sup> Проект Закону про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (н 17).

<sup>24</sup> Б Мелех, ‘Ефективність форм впливу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на шляху європейської інтеграції’ [2014] 25 Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право 50.

Опрацювання Щорічної доповіді за 2025 р. засвідчує застосування поняття “лист реагування представника Уповноваженого”<sup>25</sup>. З формально-юридичного погляду, така форма не є актом реагування, оскільки вона не передбачена Законом як самостійний юридичний інструмент реалізації контрольних повноважень. Власне, за своєю суттю така форма реагування представника є опосередкованою та похідною від повноважень Уповноваженого, а також виконує допоміжну функцію в механізмі парламентського контролю. Представник Уповноваженого, діючи в межах делегованих повноважень, може від імені Уповноваженого звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб’єктів із пропозиціями (рекомендаціями) щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини. Крім того, він уповноважений пред’являти законні вимоги щодо вжиття заходів реагування за фактами порушення прав людини та зверненнями осіб, а також ініціювати їх належний розгляд компетентними органами.

Водночас важливим інституційним механізмом узагальнення діяльності інституції є щорічна доповідь Уповноваженого, що передбачено ст. 18 Закону. Щорічна доповідь Уповноваженого має містити перелік наданих рекомендацій органам державної влади, місцевого самоврядування та іншим суб’єктам, аналіз стану виконання пропозицій за попередньою щорічною доповіддю, випадки порушення прав та вжиті Омбудсманом України заходи для поновлення прав людини<sup>26</sup>. На нашу думку, щорічну доповідь слід трактувати як акт рекомендаційно-інтерпретаційного характеру в системі конституційного права. Її зміст охоплює систематизований аналіз практики застосування законодавства та виявлення проблем нормативного регулювання, що зумовлюють порушення прав людини. Доповідь виконує інтерпретаційно-узагальнювальну функцію, адже формується юридична оцінка ефективності нормативного регулювання та обґрунтовуються рекомендації щодо вдосконалення законодавства і правозастосовної діяльності органів публічної влади.

Якщо строк виконання рекомендацій (пропозицій) Уповноваженого є фіксованим у ст. 22 Закону, то реалізація тих, що викладені у щорічній доповіді, потребує додаткового визначення. Вдаючись до смислового трактування ч. 2 ст. 18 Закону, вважаємо за необхідне запропонувати доповнення коментованої статті нормою, яка б регламентувала строк виконання суб’єктами рекомендацій щорічної доповіді у такій можливій редакції: “Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об’єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, а також інші суб’єкти, яким адресовані рекомендації, викладені у щорічній доповіді

<sup>25</sup> Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2025 р. <<https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/2-22042026-0951-shchorichna-dopovid-upovnovazhenogo-2025.pdf>> (дата звернення 13.05.2026).

<sup>26</sup> Там само.

Уповноваженого, зобов'язані розглянути їх та вжити відповідних заходів щодо їх реалізації. Строк виконання наданих рекомендацій встановлюється до 1 січня року, що настає за роком, в якому Верховна Рада України прийняла постанову про взяття її до відома”.

Екстраполювання викладеного підходу аналогічно можливе стосовно спеціальної доповіді Уповноваженого. Строк виконання рекомендацій, викладених у спеціальній доповіді, на нашу думку, може встановлюватися також Уповноваженим у її тексті із додержанням принципу розумних строків, виходячи із урахування проблемного питання прав людини, яке стало предметом окремого спеціального дослідження. Регламентація строку виконання рекомендацій щорічної та спеціальної доповідей забезпечує реалізацію принципу юридичної визначеності, оскільки визначає чіткі часові межі для врахування їх адресатами та подальшої реалізації. Окрім того, конкретний строк створює якісні передумови для системного аналітичного оцінювання стану виконання рекомендацій та включення результатів до наступної доповіді Уповноваженого, підвищуючи обґрунтованість висновків та наступних рекомендацій у рамках парламентського контролю.

Водночас класифікація актив реагування Уповноваженого виключно крізь призму законодавчо визначених форм – подання та конституційного подання – не дає змоги повною мірою розкрити зміст контрольної діяльності цього інституту. Такий підхід відображає лише зовнішню юридичну форму окремих інструментів впливу, залишаючи поза межами аналізу частину інших офіційних документів, за допомогою яких Уповноважений реалізує покладені на нього Законом повноваження. Необхідність застосування розширеного підходу зумовлена насамперед тим, що обсяг повноважень Уповноваженого є значно ширшим за перелік його формалізованих актив реагування. Законодавство наділяє Уповноваженого не тільки правом вносити подання чи звертатися з конституційним поданням до органу конституційної юрисдикції, а й повноваженнями щодо підготовки щорічної та спеціальної доповідей, надання офіційних позицій, формування рекомендацій, внесення пропозицій з удосконалення законодавства. За своєю функціональною природою такі документи також виступають формою реагування на виявлені порушення прав людини, прогалини правового регулювання або системні недоліки публічного управління.

Узагальнюючи дослідження актив реагування Уповноваженого, пропонуємо їх власну диференціацію із застосуванням розширеного смислового підходу, зокрема, виокремлюємо таку класифікацію: 1) *за правовою природою*: інтерпретаційно-процесуальні (конституційне подання); контрольно-реагуючі (подання); узагальнювально-аналітичні (щорічні та спеціальні доповіді, тематичні звіти тощо); консультативні (правові позиції); рекомендаційно-комунікативні (офіційні листи реагування, рекомендації за результатами моніторингів / безвизітних перевірок тощо); 2) *за адресністю*: акти

індивідуальної адресності (подання; конституційне подання, листи реагування тощо); акти публічної (невизначеної) адресності (щорічна і спеціальна доповіді); 3) *за функціональним призначенням*: акти відновлювального реагування (подання, листи реагування); процесуально-ініціюючі (конституційне подання); превентивні (листи з пропозиціями і рекомендаціями); стратегічно-узагальнювальні (політико-правові) – щорічна і спеціальна доповіді.

Висновки. Проведене дослідження засвідчує, що традиційне розуміння актів реагування Уповноваженого через формальну дихотомію “обов’язковості – необов’язковості” не відображає повною мірою їх місця та функціонального призначення в системі конституційного права. Юридична природа відповідних актів визначається не стільки наявністю чи відсутністю механізмів державного примусу їх забезпечення, скільки їх здатністю здійснювати інституційно легітимований вплив на правозастосовну діяльність, спрямовуючи її відповідно до конституційних і міжнародних стандартів прав людини. Акти реагування Уповноваженого доцільно розглядати як рекомендаційно-інтерпретаційні акти, що наділені нормативно-орієнтувальним потенціалом і функціонують у площині “м’якого права” (soft law). Вони не породжують прямої юридичної обов’язковості виконання, однак забезпечують нормативно-орієнтувальний вплив на діяльність суб’єктів владних повноважень через офіційно сформульовану правову позицію конституційно визначеного суб’єкта парламентського контролю. Саме в цьому виявляється їх особлива роль у процесах конкретизації змісту основоположних прав і свобод людини, формування стандартів належного урядування та коригування правозастосовної практики.

Подолання випадків формального реагування на подання та рекомендації Уповноваженого потребує запровадження стандарту субстантивної (змістовної) вмотивованості відповіді. Зміст такого стандарту має охоплювати правову та фактичну оцінку встановлених порушень, розкриття причин їх виникнення, конкретизацію вжитих або запланованих заходів реагування, а також відображення фактичних результатів поновлення порушених прав чи усунення негативних наслідків для особи. Закріплення відповідного стандарту на законодавчому рівні сприятиме посиленню дієвості парламентського контролю та мінімізації практики формального виконання вимог законодавства.

Різноманітність форм реалізації контрольного мандата Уповноваженого свідчить про неповноту підходу, за якого система його актів реагування зужується виключно до законодавчо визначених подання і конституційного подання. Більш комплексне уявлення про правозахисний інструментарій Омбудсмана України забезпечує розширений підхід, який охоплює також щорічні і спеціальні доповіді, правові позиції, рекомендації та інші офіційні документи, через які реалізується парламентський контроль у сфері прав



людини. Саме такий підхід уможливорює відобразити багаторівневий характер впливу Уповноваженого на правозастосовні процеси.

Запропонований підхід дав змогу уточнити зміст категорії “позиція Уповноваженого”, обґрунтувати доцільність нормативного визначення строків реалізації рекомендацій, викладених у щорічній і спеціальній доповідях, а також сформулювати розширену диференціацію активів реагування за критеріями їх правової природи, адресності та функціонального призначення. У сукупності наведені положення коментованого дослідження свідчать про те, що акти реагування Уповноваженого становлять самостійну групу рекомендаційно-інтерпретаційних форм конституційного впливу, через які забезпечуються конкретизація змісту прав і свобод людини, орієнтація правозастосовної діяльності на конституційні та міжнародні стандарти прав людини.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Buck T, Kirkham R, Thompson B, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice* (Routledge 2010) <https://doi.org/10.4324/9781315555034>.

#### *Edited books*

2. James R, Morris P, ‘The new Financial Ombudsman Service in the United Kingdom: has the second generation got it right?’ in C E F Rickett, T G W Telfer (eds), *International Perspectives on Consumers’ Access to Justice* (Cambridge University Press 2003) 167–195 <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494833.010>.

#### *Journal articles*

3. Kirkham R, ‘Explaining the lack of enforcement power possessed by the ombudsman’ [2008] 30(3) *Journal of Social Welfare and Family Law* 253–263 <https://doi.org/10.1080/09649060802550733>.
4. Kirkham R, ‘Implementing the recommendations of an ombudsman ... again’ [2011] 33(1) *Journal of Social Welfare and Family Law* 71–83 <https://doi.org/10.1080/09649069.2011.571472>.
5. Kirkham R, Thompson B, Buck T, ‘Putting the Ombudsman into Constitutional Context’ [2009] 62(4) *Parliamentary Affairs* 600–617 <https://doi.org/10.1093/pa/gsp024>.
6. Martseliak OV, ‘Akty reahuvannia Upovnovazhenoho z prav liudyny Ukrainy’ [2002] 4 *Pravo i Bezpeka* 30–34 (in Ukrainian).
7. Melekh B, ‘Efektyvnist form vplyvu Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny na shliakhu yevropeiskoi intehtatsii’ [2014] 25 *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo* 48–52 (in Ukrainian).

#### *Encyclopaedias*

8. Fabbriotti A, Venturini C, ‘Ombudsperson’ (Max Planck Encyclopedia of Public International Law, July 2019) <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1737>> (accessed 03.04.2026).

#### *Newspaper articles*

9. Barvitskyi V, ‘Konstytutsiine podannia yak zasib zakhystu prav liudyny i hromadianyna’ (Iurydychna hazeta № 12(742) 2021) <<https://yur-gazeta.com/publications/practice/konstytutsiine-pravo/konstituciynne-podannya-yak-zasib-zahystu-prav-lyudini-i-gromadyanina.html>> (accessed 07.05.2026) (in Ukrainian).

10. Shevchuk O, 'Arkhetyp instytuttsii Ombudsmans Ukrainy, abo vartovyi liudskykh prav u natsionalnii tradytsii' (Iurydychnyi visnyk Ukrainy № 8(1567) 16–30 kvitnia 2026 roku) 22–23 <[https://lib.uu.ua/wp-content/uploads/2026/04/iuvu\\_-8-2026.pdf](https://lib.uu.ua/wp-content/uploads/2026/04/iuvu_-8-2026.pdf)> (accessed 07.05.2026) (in Ukrainian).

Oleksandr Shevchuk

THE RECOMMENDATION AND INTERPRETATIVE NATURE  
OF THE ACTS OF RESPONSE OF THE UKRAINIAN PARLIAMENT  
COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
WITHIN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL LAW

ABSTRACT. The well-known Latin maxim of Roman jurisprudence, *Omne jus hominum causa constitutum est* ("All law is established for the sake of human beings"), remains an enduring expression of the human-centred orientation of a democratic legal order. In the context of democratic transformations within the Ukrainian political and legal system at the end of the twentieth century and Ukraine's gradual approximation to European human rights standards, the adoption of the Constitution of Ukraine introduced a new legal institution – the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (hereinafter – the Commissioner, Ombudsman), entrusted with the function of parliamentary oversight over the observance of constitutional human and civil rights and freedoms.

The institution of the Commissioner, as a phenomenon of modern constitutionalism, has attracted the attention of numerous Ukrainian legal scholars, including Yu. Todyka, Yu. Barabash, O. Martseliak, O. Maidannyk, V. Tatsii, Yu. Shemshuchenko, M. Tsvik, N. Karpachova, O. Shevchuk and others. At the same time, the issue of the Commissioner's acts of response as instruments of parliamentary oversight has been addressed only fragmentarily in the scholarly works of O. Martseliak, B. Melekh, O. Nikolska, A. Bahmet and other researchers. While highly appreciating the scholarly contribution made to the study of the Commissioner's acts of response, it is reasonable to emphasise the necessity of their further analytical reconsideration through the prism of their recommendatory and interpretative legal nature. Such a research framework presupposes clarification of their normative-guiding potential within the system of constitutional law acts; determination of their influence on the development of legal enforcement practice; delineation of the boundaries of the so-called "soft law nature and persuasive authority" in the absence of formal general binding effect; and examination of their role in the constitutional concretisation of fundamental rights and freedoms.

The purpose of the study is to provide a conceptual reconsideration of the imperativeness of the Commissioner's acts of response beyond the formal dichotomy of "binding/non-binding" by substantiating the institutionally grounded obligation to take them into account, deriving from the constitutional status of the Ombudsman as a specialised subject of parliamentary oversight.

The methodological framework of the research is based on a combination of general scientific and special legal methods, including systemic-structural, comparative-legal, formal-legal (dogmatic), and hermeneutic methods, as well as analysis and synthesis as methods of scientific inquiry.

As a result of the conducted research, the author has developed a comprehensive doctrinal understanding of the Commissioner's response acts as recommendatory-interpretative quasi-normative acts within the system of constitutional law, which function within the paradigmatic framework of "soft law" and represent an institutionally legitimised form of legal influence lacking formal imperativeness. A comprehensive differentiation of acts of response has been carried out according to the criteria of their legal nature, addressees, and functional purpose. The study substantiates a standard of substantive justification for responses to the Commissioner's acts of response as an instrument aimed at overcoming formalism in legal practice and ensuring substantive consideration of the Ombudsman's position. In addition, proposals have been formulated concerning the improvement of legislative regulation of the relevant institution, alongside the author's interpretation of the legal definition of the "position of the Commissioner".

KEYWORDS: acts of response of the Ombudsman of Ukraine; recommendatory and interpretative legal nature of acts; legal instruments of parliamentary oversight; institutionally grounded obligation to take the Commissioner's position into account; quasi-normativity of acts of response; protection of human and civil rights and freedoms.