

ПРОБЛЕМА ЮРИДИЧНОЇ СИЛИ РЕКОМЕНДАЦІЙ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

проспект Берестейський, 54/1, 03057, Київ, Україна

E-mail: bagmet.andrii@gmail.com

Метою статті є аналіз проблеми юридичної сили рекомендацій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), визначення їх правового статусу, а також формування пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання рекомендацій Уповноваженого з урахуванням міжнародних стандартів та кращих практик інших країн. **Методи дослідження:** у роботі застосовано комплексний методологічний підхід, який включає формально-юридичний аналіз законодавчих і підзаконних актів України (зокрема Конституції України, Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР), а також адміністративно-правових норм. Використано порівняльно-правовий аналіз міжнародних правозахисних стандартів, таких як: Європейська конвенція про права людини (1950) та Паризькі принципи («Принципи, що стосуються статусу національних інституцій з прав людини»), схвалені Віденською всесвітньою конференцією з прав людини та Генеральною Асамблеєю ООН у 1993 році. Для оцінки ефективності правозахисної діяльності Уповноваженого застосовано статистичний метод із використанням офіційних даних, оприлюднених Офісом Уповноваженого. Додатково використані логічний та системний методи для формулювання висновків і рекомендацій. **Результати:** проведений аналіз дозволив встановити низку системних недоліків у правовій основі діяльності Уповноваженого, основними з яких є недостатня імперативність рекомендацій Уповноваженого. **Обговорення:** для вирішення зазначених проблем запропоновано шляхи вдосконалення законодавства з метою збереження результативності виконання рекомендацій Уповноваженого через призму підзвітності і прозорості. Ці зміни мають на меті значно посилити парламентський контроль та сприяти дієвості та результативності діяльності Уповноваженого, що, в свою чергу, матиме позитивний вплив на загальний стан захисту прав людини в Україні.

Ключові слова: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; органи публічної адміністрації; парламентський контроль; правозахисна діяльність; законодавче регулювання; адміністративна відповідальність; юридична сила рекомендацій.

Постановка проблеми та її актуальність. Захист прав і свобод людини і громадянина є основою демократичної правової держави, якою проголошує себе Україна (стаття 1 Конституції України) [1]. Уповноважений відіграє ключову роль у системі парламентського контролю за додержанням прав людини, зокрема шляхом на-

дання рекомендацій органам публічної адміністрації. Рекомендації Уповноваженого спрямовані на усунення порушень прав, відновлення справедливості та запобігання виникненню подібних порушень у майбутньому. Водночас не-обов'язкова юридична природа рекомендацій Уповноваженого часто є причиною неефектив-

ного їх виконання органами влади, що призводить до зниження результативності діяльності Уповноваженого і як наслідок, перешкоджанню у реалізації громадянами своїх прав або ж захист таких прав.

Актуальність проблеми зумовлена необхідністю підвищення ефективності захисту прав людини в Україні, що є важливим для виконання міжнародних зобов'язань перед Радою Європи та ООН. Венеційські принципи наголошують на потребі належної реакції державних органів на рекомендації Уповноваженого, що є ключовим для забезпечення їхньої результативності без порушення незалежності інституції. Таким чином, аналіз юридичної сили рекомендацій Уповноваженого та розробка механізмів їх реалізації на основі міжнародного досвіду є актуальним завданням як для науки, так і для практики.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Питання діяльності Уповноваженого досліджувалось у працях таких науковців, як: О.А. Банчук, А.М. Колодій, П.М. Рабінович, С.Г. Стеценко та ін. Але разом із тим, у більшості досліджень досить загально описується питання рекомендацій Уповноваженого та стан їх виконання. Крім того, юридична природа рекомендацій Уповноваженого в порівнянні з міжнародними стандартами залишається недостатньо дослідженою, що свідчить про необхідність поглибленого аналізу цієї проблематики.

Мета статті – аналіз законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого, виявлення недоліків у правовій базі та розробка пропозицій щодо її вдосконалення. Завдання дослідження включають: 1) вивчення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність Уповноваженого; 2) дослідження міжнародного досвіду виконання рекомендацій державної правозахисної інституції; 3) визначення проблемних аспектів взаємодії та їх впливу на ефективність правозахисної діяльності; 4) формулювання рекомендацій для підвищення результативності роботи Уповноваженого.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема юридичної сили рекомендацій Уповноваженого постає через специфіку функцій та повноважень зазначеної інституції, яка має здійснювати парламентський контроль за

додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до положень статті 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [2] Уповноважений щороку представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. Щорічна доповідь повинна містити, серед іншого, рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також інформацію про стан виконання рекомендацій, викладених у щорічній доповіді за попередній рік. Однак питання щодо їхньої юридичної природи та реального статусу залишається дискусійним.

Згідно з чинним законодавством України, рекомендації Уповноваженого мають рекомендаційний, а не імперативний характер, що не створює прямих юридичних зобов'язань для адресатів таких рекомендацій. Це, безумовно, знижує ефективність їх застосування, адже існують випадки ігнорування таких рекомендацій через відсутність чітких правових наслідків за їх невиконання.

Міжнародний досвід свідчить, що рекомендації омбудсманів у багатьох європейських країнах формально також не мають обов'язкового характеру.

Для прикладу, відповідно до Закону «Про Омбудсмена з прав людини» [3] Омбудсмен Словенії може звертатися з пропозиціями, висновками, критикою чи рекомендаціями до органів влади, які зобов'язані обговорити їх та відповісти у встановлений Омбудсменом термін.

У своєму звіті [4] Омбудсмен Словенії наголосив, що у 2022 році ним надано ще менше рекомендацій, ніж у попередньому. Втім враховуючи значну кількість нереалізованих рекомендацій та тих, що залишаються актуальними з

минулих років, перед уповноваженими органами й надалі стоїть значний обсяг роботи.

Попри те, що значна частина рекомендацій у сфері охорони здоров'я досі залишалися не виконаними, у 2022 році Омбудсман Словенії було надано ще 12 нових рекомендацій.

Паризькі принципи, прийняті ООН у 1993 році [5], наголошують на необхідності поваги державних органів до рекомендацій національних інституцій з прав людини та закликають держави створювати умови для того, щоб рекомендації могли ефективно реалізовуватися.

Венеційські принципи 2019 року [6] також підтверджують важливість омбудсмана як незалежної інституції і рекомендують країнам забезпечити достатній рівень авторитетності та незалежності його рекомендацій.

Проблема, яка існує в українській практиці захисту прав людини, полягає в тому, що рекомендації Уповноваженого, викладені у його щорічних доповідях, залишаються без належної уваги з боку органів публічної адміністрації. Аналіз поданих щорічних доповідей за останні роки свідчить про позитивну тенденцію підвищення рівня виконання рекомендацій Уповноваженого, проте проблема їх систематичного невиконання залишається актуальною. Так, серед поданих 230 рекомендацій Уповноваженим у щорічні доповіді за 2020 рік [7] не виконано 86, то серед поданих 240 рекомендацій у щорічній доповіді за 2023 рік [8] не виконано 38.

До прикладу, у Щорічній доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році міститься рекомендація Міністерству економіки України щодо розробки та подачі на розгляд Кабінету Міністрів України проекту постанови щодо внесення змін до постанови від 13 березня 2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» для відновлення здійснення заходів державного нагляду (контролю) на всіх територіях, на яких не ведуться бойові дії та які не є окупованими. Аналізуючи щорічні доповіді попередніх років рекомендація Уповноваженого, що стосується внесення змін до вказаної постанови не виконується ще з 2022 року.

Висновку про необхідність підвищення рівня виконання рекомендацій дійшли й представники Європейської мережі національних інституцій з прав людини (ENNHRI), Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) та Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (УВКПЛ), які проводили оцінювання спроможності Уповноваженим і його Секретаріатом під час міжнародного збройного конфлікту відповідно до Глобальних принципів оцінювання спроможності національних інституцій з прав людини, розроблених 2011 року Глобальним тристороннім партнерством з підтримки національних інституцій з прав людини. У підготовленому звіті за результатами оцінки [9] вказується, що Уповноваженому потрібно шукати способи підвищення рівня залучення, реагування та виконання його рекомендацій органами державної влади.

З огляду на зазначене, для підвищення ефективності рекомендацій Уповноваженого необхідно розглянути можливість внесення змін до законодавства, які б впроваджували зобов'язання та відповідальність для адресатів рекомендацій.

Наразі нормами Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначено, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, посадові та службові особи, до яких звернувся Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і подавати йому необхідну допомогу, зокрема розглядати пропозиції Уповноваженого щодо поліпшення їх діяльності у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та у місячний строк з дня одержання пропозицій надавати вмотивовану письмову відповідь на них.

Також слід звернути увагу, що за результатами розгляду щорічної та спеціальної (спеціальних) доповідей Уповноваженого, Верховна Рада України приймає постанову. У такому випадку доцільно передбачити механізм звітування адресатів рекомендацій перед профільними комітетами Верховної Ради України про стан виконання рекомендацій Уповноваженого, як додатковий інструмент стимулювання.

Пропоноване дозволить підвищити прозорість і підзвітність діяльності державних органів та забезпечити ефективніший моніторинг виконання рекомендацій.

Іншим важливим аспектом постає формування правової культури сприйняття рекомендацій Уповноваженого. Це потребує проведення постійної інформаційної та освітньої роботи серед державних службовців та широкого загалу. Формування усвідомлення важливості та значущості рекомендацій Омбудсмана сприятиме їхньому ефективнішому впровадженню в практику діяльності державних органів та місцевого самоврядування.

Таким чином, вирішення проблеми юридичної сили рекомендацій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини потребує комплексного підходу, що включатиме не лише законодавчі зміни, але й активну інформаційну кампанію та постійний парламентський контроль.

Яскравим прикладом можна привести новину на офіційному веб-сайті Уповноваженого про підтримку законопроекту № 12301 в першому читанні, оскільки необхідність його прийняття є однією з рекомендацій щорічної доповіді за 2024 рік [10].

Реалізація цих заходів сприятиме покращенню ситуації з дотриманням прав людини та посилить авторитет Уповноваженого як ефективного інституту захисту прав і свобод людини в Україні.

Висновки. Проведений аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини засвідчив, що рекомендації цієї інституції відіграють важливу роль у системі парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина. Проте їхня необов'язкова юридична природа суттєво знижує ефективність реалізації, що підтверджується випадками ігнорування рекомендацій органами влади через відсутність правових наслідків за їх невиконання. Аналіз щорічних доповідей Уповноваженого за 2020–2024 роки демонструє позитивну динаміку виконання рекомендацій (із 86 невиконаних у 2020 році до 38 у 2023 році), однак певні рекомендації, зокрема щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів Ук-

раїни № 303, залишаються нереалізованими ще з 2022 року.

Міжнародний досвід, зокрема практика Словенії, а також Паризькі та Венеційські принципи, підкреслюють необхідність належної реакції державних органів на рекомендації омбудсмана для забезпечення їхньої результативності без порушення незалежності інституції. В Україні брак чітких механізмів реалізації рекомендацій Уповноваженого є однією з ключових проблем, що вимагає вдосконалення законодавчої бази. Пропонується запровадити зобов'язання для адресатів рекомендацій з наданням вмотивованих письмових відповідей у встановлені строки, а також механізм звітування перед профільними комітетами Верховної Ради України щодо виконання рекомендацій.

Окрім законодавчих змін, важливим аспектом є формування правової культури через інформаційні та освітні кампанії, спрямовані на підвищення розуміння цінності рекомендацій Уповноваженого серед державних службовців і суспільства загалом. Комплексний підхід, що поєднує нормативні зміни, посилений парламентський контроль та просвітницьку роботу, сприятиме підвищенню ефективності діяльності Уповноваженого, зміцненню його авторитету та покращенню стану захисту прав і свобод людини в Україні. Це, у свою чергу, забезпечить виконання міжнародних зобов'язань України перед Радою Європи та ООН.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України 23 груд. 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
3. Summary of the work of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia for 2022. URL: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Summary_of_the_work_of_the_Human_Rights_Ombudsman_of_the_Republic_of_Slovenia_for_2022.pdf (дата звернення: 16.07.2025).
4. Human Rights Ombudsman Act (ZVarCP-UPB2). URL: <https://www.varuh-rs.si/en/about->

us/legal-framework/human-rights-ombudsman-act-zvarcp-upb2/ (дата звернення: 16.07.2025).

5. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (дата звернення: 16.07.2025).

6. 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 (дата звернення: 16.07.2025).

7. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2020 році, Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (б. д.) (Україна). URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2020.pdf> (дата звернення: 16.07.2025).

8. 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, Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (б. д.) (Україна). URL: https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/18.06.2025%20D0%A9%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C_%D0%A3%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%83_2024_%D1%80%D0%BE%D1%86%D1%96-%20%D0%B2%D0%B8%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B0.pdf (дата звернення: 16.07.2025).

9. Звіт за результатами оцінки спроможності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Final%20CA%20Report%20UA.pdf> (дата звернення: 16.07.2025).

10. Омбудсман України Дмитро Лубінець вітає підтримку законопроекту № 12301 в першому читанні. (б. д.). Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – Головна. URL: https://ombudsman.gov.ua/uk/news_details/ombudsman-ukrayini-dmitro-lubinec-vitaye-pidtrimku-zakonoprojektu-12301-v-pershomu-chitanni (дата звернення: 16.07.2025).

References

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. No 30. St. 141.

2. Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny: Zakon Ukrainy vid 23 hrudnia 1997 roku No 776/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1998. No 20. St. 99.

3. Summary of the work of the Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia for 2022. URL: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2022/Summary_of_the_work_of_the_Human_Rights_Ombudsman_of_the_Republic_of_Slovenia_for_2022.pdf (data zvernennia: 16.07.2025).

4. Human Rights Ombudsman Act (ZVarCP-UPB2). URL: <https://www.varuh-rs.si/en/about-us/legal-framework/human-rights-ombudsman-act-zvarcp-upb2/> (data zvernennia: 16.07.2025).

5. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (data zvernennia: 16.07.2025).

6. 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 (data zvernennia: 16.07.2025).

7. Shchorichna dopovid Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny pro stan doderzhannia ta zakhystu prav i svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini u 2020 rotsi, Dopovid Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny (b. d.) (Ukraina). URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2020.pdf> (data zvernennia: 16.07.2025).

8. Shchorichna dopovid Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny pro stan doderzhannia ta zakhystu prav i svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini u 2024 rotsi, Dopovid Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny (b. d.) (Ukraina). URL: https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/18.06.2025%20D0%A9%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C_%D0%A3%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%83_2024_%D1

%80%D0%BE%D1%86%D1%96-%20%D0%B2%D0%B8%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B0.pdf (data zvernennia: 16.07.2025).

9. Zvit za rezultatamy otsinky spromozhnosti Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Final%20CA%20Report%20UA.pdf> (data zvernennia: 16.07.2025).

10. Ombudsman Ukrainy Dmytro Lubinets vitaye pidtrymku zakonoproiektu No 12301 v pershomu chytanni. (b. d.). Upovnovazhenyi Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny – Holovna. URL: https://ombudsman.gov.ua/uk/news_details/ombudsman-ukrayini-dmitro-lubinec-vitaye-pidtrimku-zakonoprojektu-12301-v-pershomu-chitanni (data zvernennia: 16.07.2025).

Andrii Bagmet

THE ISSUE OF THE LEGAL FORCE OF THE RECOMMENDATIONS OF THE UKRAINIAN PARLIAMENT COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman
Beresteiskyi Avenue, 54/1, 03057, Kyiv, Ukraine
E-mail: bagmet.andrii@gmail.com

Purpose: the purpose of this article is to analyze the issue of the legal force of the recommendations issued by the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, to determine their legal status, and to propose improvements to the administrative and legal regulation of such recommendations in line with international standards and best practices from other countries. **Research methods:** this study employs a comprehensive methodological approach, including a formal legal analysis of legislative and subordinate acts of Ukraine (in particular, the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights» dated December 23, 1997, No. 776/97-VR), as well as administrative and legal norms. A comparative legal analysis of international human rights standards was conducted, including the Universal Declaration of Human Rights (1948), the European Convention on Human Rights (1950), and the Paris Principles («Principles relating to the Status of National Institutions»), adopted by the Vienna World Conference on Human Rights and the United Nations General Assembly in 1993. To assess the effectiveness of human rights protection activities, the statistical method was used based on official data published by the Office of the Commissioner. Logical and systemic methods were also employed to formulate conclusions and recommendations. **Results:** the analysis revealed several systemic shortcomings in the legal framework governing the Commissioner's activities. The main issue identified is the insufficiently binding nature of the Commissioner's recommendations. **Discussion:** to overcome these issues, the article proposes legislative improvements aimed at ensuring the effectiveness of implementing the Commissioner's recommendations through enhanced accountability and transparency. These changes have the potential to significantly strengthen parliamentary oversight and make the Commissioner's activities more effective and result-oriented, which would have a positive impact on the overall state of human rights in Ukraine.

Key words: Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights; public administration bodies; parliamentary oversight; human rights protection; legislative regulation; administrative liability; legal force of recommendations.

Стаття надійшла до редакції 05.06.2025