

АНАЛІЗ
Проекту Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»
(реєстр. № 13181 від 17.04.2025)

У квітні 2025 року у Верховній Раді України був зареєстрований [Проект Закону](#) «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», реєстр. № 13181 від 17.04.2025 (далі — Проект № 13181, законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою, метою законопроекту є вдосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі — Уповноважений) та підвищення його інституційної спроможності відповідно до міжнародних стандартів захисту прав людини задля підвищення рівня додержання прав і свобод людини в Україні.

Законопроектом пропонується нова редакція Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» та внесення змін до Законів України «Про державну таємницю», «Про звернення громадян», «Про охорону дитинства», «Про міжнародні договори України», «Про Державний реєстр виборців», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про запобігання корупції», «Про державну службу», а також до Регламенту Верховної Ради України.

Пізніше, у травні 2025 року, в парламенті були зареєстровані ще три законопроекти, змістовно пов'язані із Проектом № 13181, а саме:

- [Проект Закону](#) «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 13248 від 01.05.2025);
- [Проект Закону](#) «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України та Закону України «Про судовий збір» щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 13249 від 01.05.2025);
- [Проект Закону](#) «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення правових засад діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (реєстр. № 13250 від 01.05.2025).

Усі зареєстровані законопроекти в комплексі мають підвищити ефективність діяльності Уповноваженого, посилити його вплив на ситуацію із правами людини в Україні.

Нова редакція Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачає такі позитивні кроки, як зниження вікового цензу для кандидатів на посаду Уповноваженого з 40 до 35 років, впровадження процедури призначення на посаду Уповноваженого з чітким визначенням строків для кожного етапу її проходження, та перелік документів, які подає кандидат на посаду. Також

пропонується надати Уповноваженому право звертатися з пропозицією щодо ратифікації міжнародних договорів у сфері прав людини. Законопроект передбачає надання Уповноваженому права: сприяти документуванню воєнних злочинів та грубих порушень прав людини; сприяти поверненню громадян України з території держави-агресора та виїзду їх із тимчасово окупованої території; звертатися до парламенту з пропозицією створення тимчасової слідчої або спеціальної комісії; вести моніторинг додержання прав і свобод людини; тощо. Пропозиції щодо законодавчих змін передбачають умови та посилені гарантії реалізації національного превентивного механізму. Зокрема, законопроект № 13250 пропонує доповнити Кримінальний кодекс України статтею 351-3, яка встановлюватиме відповідальність за невиконання законних вимог Уповноваженого чи представника Уповноваженого в сфері здійснення ними функції національного превентивного механізму.

Варто зазначити, що нову редакцію Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» тривалий час розробляла робоча група на базі Консультативної Ради Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Проект Закону був [представлений](#) народним депутатам України і представникам громадських правозахисних організацій у квітні 2024 року. З того часу текст доопрацьовував Секретаріат Уповноваженого спільно із народними депутатами — суб'єктами законодавчої ініціативи. Врешті, частина пропозицій, які були надані представниками національних правозахисних організацій, а також отримали схвальні відгуки з боку експертів Ради Європи та Європейської мережі національних інститутів з прав людини (ENNHRI), не були враховані та не увійшли до зареєстрованого у Верховній Раді України законопроекту (зокрема, йдеться про процедури висування та призначення Уповноваженого).

Комплексний аналіз законопроектних ініціатив, які зареєстровані в парламенті для підвищення ефективності діяльності Уповноваженого (реєстр. №№ 13181, 13248, 13249, 13250), дозволяє зробити висновок, що їх ухвалення не забезпечує повною мірою приведення національного законодавства про Уповноваженого у відповідність до міжнародних стандартів та найкращих практик діяльності Національної інституції в сфері прав людини (НІПЛ).

1. Процедура висування кандидатів на посаду Уповноваженого не відповідає міжнародним принципам і стандартам. Згідно з Принципами захисту та просування інституту омбудсмана («[Венеціанські принципи](#)» Ради Європи), п.п. 6–8, Уповноваженого обирають або призначають відповідно до процедур, що максимально зміцнюють авторитет, неупередженість, незалежність та легітимність інституту омбудсмана. При цьому рекомендується, щоб омбудсмана обирав парламент відповідною кваліфікованою більшістю. Процедура відбору кандидатів повинна включати публічний конкурс і бути публічною, прозорою, заснованою на заслугах, об'єктивною та передбаченою законом.

Принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини («[Паризькі принципи](#)» ООН), також вказують

на те, що склад національної установи (омбудсмана) і порядок призначення її членів має відбуватися через вибори або іншим способом, який встановлюється згідно з процедурою. Така процедура має передбачати всі необхідні гарантії забезпечення плюралістичного представництва громадських сил (громадянського суспільства), що беруть участь у роботі з просування та захисту прав людини.

Гарантії плюралізму та відкритості відбору кандидатів на посаду Уповноваженого сприяють забезпеченню незалежності цієї інституції від будь-якого впливу (зокрема, політичного), довіри до омбудсмана з боку всіх соціальних груп та можливості для нього ефективно виконувати функції захисту прав людини у демократичному суспільстві. В одноособовій моделі інституту омбудсмана плюралізм може забезпечуватися також через процедуру призначення, консультації, відкритість і участь громадськості.

На важливості наявності розширеного переліку суб'єктів, які можуть подавати пропозиції щодо кандидатур на посаду Уповноваженого, та на проведенні виборів на цю посаду на засадах змагальності також наголошують Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2019)6 щодо розвитку інституцій омбудсмана. Втім, Проект № 13181 такої участі не передбачає: право внесення пропозиції щодо кандидатур(-и) на посаду Уповноваженого згідно з частиною першою статті 6 мають лише Голова Верховної Ради України або щонайменше одна четверть народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (відповідно до статті 76 Конституції України, конституційний склад Верховної Ради України — чотириста п'ятдесят народних депутатів України).

Крім того, проект Закону не містить положень щодо будь-якого залучення представників громадянського суспільства, правозахисних організацій, науковців, медіа до процедури відбору кандидатів на посаду Уповноваженого через проведення відкритих консультацій, публічних обговорень чи передбачення ширшого кола суб'єктів висування кандидатів, що своєю чергою не забезпечує дотримання принципу плюралізму та відкритості на етапі призначення омбудсмана.

Тож положення законопроекту № 13181 прямо суперечать [Дорожній карті з питань верховенства права](#), затвердженій урядом 14 травня 2025 року, оскільки він не повною мірою враховує перелічені у Дорожній карті стандарти та принципи.

Відповідно до блоку 3.1 «Рамка прав людини», один із основних заходів на її виконання — розроблення та ухвалення Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» в новій редакції та внесення змін до інших законодавчих актів, що повинні сприяти забезпеченню відповідності національного законодавства Директивам ЄС щодо органів з питань рівності (Директиві (ЄС) 2024/1499 від 07 травня 2024 р., Директиві (ЄС) 2024/1500 від 14 травня 2024 р.), а також «Принципам, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини» («Паризьким принципам» ООН 1993 року, затвердженим Резолюцією 48/134 Генеральної Асамблеї ООН), Загальним зауваженням Підкомітету з акредитації GANHRI, а також «Принципам захисту та просування інституту Омбудсмана» («Венеціанські принципи» Ради Європи).

Важливим є виконання Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2019)6 щодо розвитку інституцій омбудсмана, спрямованих, зокрема, на розширення переліку суб'єктів, які можуть подавати пропозиції щодо кандидатур на посаду

Уповноваженого, та внесення змін до виборчих вимог для забезпечення проведення виборів на засадах змагальності.

2. Контроль Уповноваженого за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина поширюватиметься на необґрунтовано широке коло суб'єктів. Відповідно до статті 22 законопроекту, актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого.

Частина третя статті 22 законопроекту № 13181 передбачає, що Уповноважений вносить подання не лише до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а й до громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина.

Згідно з пунктами 8 (а), 8 (с) розділу II [Рекомендації Ради Європи CM/Rec\(2019\)6](#), держави-члени повинні забезпечити, щоб мандат, наданий інституціям омбудсмена, уповноважував їх, зокрема, вживати заходів за отриманими скаргами або з власної ініціативи, для захисту будь-якої особи чи групи осіб від неналежного управління, порушення прав, несправедливості, зловживань, корупції або будь-якої іншої несправедливості, спричиненої надавачами публічних послуг — як державними, так і приватними.

Попри те, що відповідно до стандартів Ради Європи не передбачено прямої заборони щодо здійснення омбудсманом контролю за приватними суб'єктами та громадськими організаціями, вважаємо, що положення частини третьої статті 22 законопроекту № 13181 не є обґрунтованими, оскільки вони виходять за межі суті мандата Уповноваженого та суперечать Конституції України.

Уповноважений передусім має розглядати скарги будь-яких осіб щодо порушень прав людини з боку органів державної влади, їх посадових або службових осіб, серед іншого, у сфері надання публічних послуг (наприклад, послуг у сфері освіти чи охорони здоров'я, що їх можуть надавати також приватні заклади), та здійснювати моніторинг дотримання прав людини в системі державного управління. Проте, запропонований законопроект, як слушно зазначає у своєму висновку Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України (ГНЕУ), містить положення, з яких випливає, що об'єктом контролю Уповноваженого (тобто, по суті, парламентського контролю) є не лише діяльність суб'єктів владних повноважень, а й громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, їх посадових і службових осіб, щодо яких Уповноважений наділяється широким переліком прав, забезпечення яких накладає обов'язки на перелічених суб'єктів.

Крім прямої норми, яка дозволяє Уповноваженому через подання вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина від широкого кола суб'єктів, зокрема, громадських об'єднань, законопроект передбачає, що громадські об'єднання, підприємства, установи, організації незалежно від організаційно-правової форми та форми власності

зобов'язані співпрацювати з Уповноваженим і подавати йому необхідну допомогу (стаття 28 Проекту), зокрема:

1) забезпечувати доступ до матеріалів і документів, зокрема, на засадах, визначених законодавчими актами щодо захисту інформації з обмеженим доступом;

2) надавати інформацію і давати пояснення стосовно фактичної і правової підстави своїх дій та рішень;

3) 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.

Законопроект містить обов'язок надати Уповноваженому запитовану інформацію протягом десяти робочих днів з дня надходження звернення Уповноваженого, а також передбачає відповідальність за ненадання запитованої інформації.

Щоправда, за своєю природою громадські об'єднання не є суб'єктами, на яких покладаються обов'язки щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Саме тому, як зазначає ГНЕУ у своєму висновку, обов'язок співпраці громадських об'єднань з Уповноваженим може існувати лише у рамках реалізації ним парламентського контролю за захистом прав та свобод людини й громадянина — і виключно для контролю за дотриманням прав і свобод людини й громадянина з боку суб'єктів владних повноважень.

Загалом поданий законопроект № 13181 пропонує значно посилити інститут Уповноваженого Верховної Ради України з одночасним збереженням наявної непрозорості та неінклюзивної процедури обрання та призначення на посаду Уповноваженого. Запропоновані законопроектом механізми обрання та призначення на посаду закріплюють поточну практику, яка не відповідає міжнародним стандартам, не є достатньо захищеною від політичних впливів і не відповідає Дорожній карті з питань верховенства права, ухваленій українським урядом. Крім того, законопроект № 13181 необґрунтовано розширює перелік суб'єктів, щодо яких Уповноважений здійснює контроль (зокрема, це громадські організації), що є невластивим для інституції і не сприятиме виконанню нею основної функції — парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Вважаємо, що Проект Закону № 13181 після ухвалення Верховною Радою у першому читанні має бути доопрацьований з урахуванням висловлених зауважень.