



ЦЕНТР ПРАВ ЛЮДИНИ

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕДУРІ ВИСУВАННЯ КАНДИДАТІВ ТА ОБРАННЯ ОМБУДСМАНА

ЗМІСТ

Вступ	3
Роль громадянського суспільства у висуванні та відборі кандидатів на посаду омбудсмана: міжнародна теорія й українська практика	4
Міжнародні стандарти щодо процедури обрання й призначення керівництва НІПЛ	4
Національне регулювання процедури обрання й призначення керівництва НІПЛ	5
Порівняльний огляд європейських практик щодо участі громадянського суспільства в процесі відбору та призначення НІПЛ	7
Висновки та рекомендації для України	9

Вступ

Гарантування та захист основоположних прав і свобод людини лежить в основі діяльності кожної держави. Національні інституції з прав людини (далі — НІПЛ) покликані виконувати цю функцію, щоб забезпечувати сумлінне й добросовісне дотримання прав людини, а також доступ усіх громадян до механізмів захисту їхніх прав у разі порушень. У різних країнах такі національні інституції носять різні назви: омбудсман (нордичні країни), громадський захисник прав (Чехія), парламентський уповноважений (Україна), захисник громадян (Латинська Америка, Іспанія, Греція), речник громадянських прав (Польща), парламентський адвокат (Молдова), контролер сейму (Литва) тощо. Попри різні назви, усі ці інституції об'єднує [ключова функція](#), задля якої вони були сформовані — це контроль виконавчих й інших органів державної влади через розгляд скарг громадян на дії цих органів або посадових осіб, що призвели до порушення прав і свобод громадян країни.

Об'єднує НІПЛ і ще один чинник — наявність міжнародних стандартів, закріплених у [Принципах, що стосуються статусу національних інституцій з прав людини](#) (Паризькі принципи) від 1993 року, в [Загальних зауваженнях Підкомітету з акредитації Глобального альянсу національних правозахисних установ \(ГАНПЗУ\) до Паризьких принципів](#) від 2018 року, в [Принципах захисту і сприяння інституту Омбудсмана](#) (Венеційські принципи) від 2019 року, в [Збірці висновків Венеційської комісії щодо інституту Омбудсмана](#) (Збірка висновків ВК) від 2022 року.

З огляду на членство в Раді Європи та євроінтеграційний поступ українська НІПЛ — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — дотримується і стандартів, згаданих у низці інших європейських документів: у [Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи 1959 щодо зміцнення інституту Омбудсмана в Європі](#) від 2013 року, у [Резолюції 2301 «Інституту Омбудсмана в Європі — потреба у встановленні спільних стандартів»](#), у [Рекомендації CM/Rec\(2019\)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про розвиток інституту Омбудсмана](#), у [Рекомендації Комітету міністрів державам-членам про розвиток і зміцнення ефективних, плюралістичних і незалежних національних правозахисних інституцій](#). Тож національне законодавство щодо забезпечення діяльності Уповноваженого має відповідати вищезазначеним міжнародним й європейським документам.

Міжнародні стандарти передбачають, що НІПЛ має бути незалежною, захищати права людини, сприяти належній діяльності органів державної влади і запобігати неналежному врядуванню. Для цього необхідні відповідні ресурси — фінансові, людські й технічні, на цьому теж наголошують міжнародні норми. Основа роботи Омбудсмана закладається в процесі обрання й призначення кандидатів на цю посаду. Вищезгадані документи визначають, що така процедура повинна бути інклюзивною, прозорою, плюралістичною, а тому — залучати для консультацій представників різних соціальних груп, громадянське суспільство. Втім, ключовим питанням є механізм реалізації цих принципових для НІПЛ процедур залучення представників громадянського суспільства.

Роль громадянського суспільства у висуванні та відборі кандидатів на посаду омбудсмана: міжнародна теорія й українська практика

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЩОДО ПРОЦЕДУРИ ОБРАННЯ Й ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИЦТВА НІПЛ

Стандарти щодо обрання й призначення очільника НІПЛ визначаються низкою міжнародних документів, адже саме виконання цих кроків закладає підвалини того, що робота інституції цілковито відповідатиме меті, для якої вона створена.

Насамперед Паризькі принципи, які визначають статус інституції з прав людини, вказують, що «склад національної установи і порядок призначення її членів, за допомогою виборів або іншим способом, встановлюються згідно з процедурою, яка передбачає всі необхідні гарантії забезпечення плюралістичного представництва громадських сил (громадянського суспільства), що беруть участь у діяльності з просування та захисту прав людини, зокрема за допомогою використання повноважень, що дозволяють встановити ефективну співпрацю з представниками, або через участь представників: неурядових організацій, філософських і релігійних течій, університетів і кваліфікованих експертів, урядових установ».

Пояснення щодо такого плюралізму надається в [Загальних зауваженнях Підкомітету з акредитації ГАНПЗУ](#). У Розділі 1.7 підкреслюється, що є різні способи забезпечувати плюралізм НІПЛ. Один із них — процедура призначення голови інституції, яка передбачає можливість для різних соціальних груп пропонувати чи рекомендувати кандидатів на цю посаду. Відбір повинен визначатися відкритістю, тобто його мають проводити під контролем незалежного й авторитетного органу, він має включати відкриті й чесні консультації з неурядовими організаціями та громадянським суспільством. Саме такий процес забезпечує легітимність та довіру громадськості, сприяє прозорості, плюралізму. Підкомітет з акредитації рекомендує, щоб процес відбору та призначення, який відповідає цим ознакам, був формалізований у відповідному законодавстві, нормативних актах або обов'язкових адміністративних інструкціях, залежно від обставин.

Відповідні стандарти також згадуються у [Рекомендаціях Комітету міністрів державам-членам про розвиток і зміцнення ефективних, плюралістичних і незалежних національних правозахисних інституцій](#). У Розділі 2 п. 4 вказано, що «процес відбору та призначення керівництва НІПЛ має бути заснованим на компетенціях, прозорим та партисипативним, щоб гарантувати незалежність та плюраліс-

тичне представництво цих установ. Він також має ґрунтуватися на чітких, заздалегідь визначених, об'єктивних та загальнодоступних критеріях».

Своєю чергою п. 7 і 8 [Венеціанських принципів](#) визначають, що процедура відбору кандидатів повинна включати публічний конкурс, бути відкритою, прозорою, об'єктивною. Це закріплює норми, закладені попередніми документами.

НАЦІОНАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ОБРАННЯ Й ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИЦТВА НІПЛ

Нині діяльність НІПЛ України регулюється відповідно до [Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»](#) (остання редакція від 13.12.2022 року). Стаття 5 «Вимоги до кандидата на посаду Уповноваженого та призначення на посаду Уповноваженого» цього Закону визначає процедуру призначення Уповноваженого так: *«Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів»*. Та попри це, голосування за двох останніх Уповноважених все ж відбувалося відкрито (відповідно до попередньо внесеного в Регламент парламенту положення).

Наступний важливий пункт статті 5 — безпосередньо вимоги до кандидата, який, крім громадянства України, відповідного віку, володіння державною мовою, моральних якостей та тривалого проживання в Україні, повинен мати досвід правозахисної діяльності. Втім, на практиці ця норма радше декларативна і не має визначального впливу на те, як оцінить профільний комітет відповідність кандидатів вимогам. Як наслідок, на посаду Уповноваженого системно призначають людей з досвідом роботи у політичній сфері або державних структурах — колишніх народних депутатів чи представників органів виконавчої влади — які не мають належного досвіду у сфері захисту прав людини або сталого зв'язку з громадянським суспільством.

Додатковим чинником, що зумовлює таку практику, є відсутність відкритої конкурсної процедури відбору кандидатів. Чинне законодавство не передбачає можливості самовисування або участі представників правозахисної спільноти у прозорому конкурсі, що фактично обмежує доступ до цієї посади для незалежних експертів та представників громадянського суспільства. Через це процес відбору залишається політизованим і закритим, що суперечить міжнародним стандартам незалежності національних інституцій з прав людини.

Стаття 6 визначає порядок висування кандидатури на посаду Уповноваженого. Передбачається, що пропозиції щодо кандидатур(-и) на посаду Уповноваженого вносять Голова Верховної Ради України або не менше ніж одна четверта народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Відповідний комітет Верховної Ради України за результатами спеціальної перевірки подає Верховній Раді України свої висновки щодо кожної кандидатури на посаду Уповноваже-

ного, щодо відповідності її вимогам, визначених Законом, та про відсутність причин, які перешкоджали б їй обійняти цю посаду.

У 2024 році в результаті напрацювань відповідної [робочої групи](#) був представлений [проект](#) нової редакції Закону про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Він включав необхідні зміни, щоб удосконалити процедуру обрання та призначення Уповноваженого. У [Правовому висновку](#) щодо цієї версії законопроекту Рада Європи підкреслила, що однією з вимог до кандидатів має бути авторитет, повага та довіра суспільства (відповідно до Принципів Венеціанської комісії та її рекомендацій іншим країнам). Узгодженість із такими критеріями підтверджується тим, як кандидати потрапляють на конкурс на посаду омбудсмена. Крім того, тодішній проект передбачав можливість громадянського суспільства висувати кандидатів, що схвально оцінила Рада Європи.

Через рік після доопрацювання Секретаріатом Уповноваженого ВРУ з прав людини та народними депутатами проект нової редакції Закону про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (реєстр. № 13181 від 17.04.2025 року) врешті зареєстрували у Верховній Раді. [Пояснювальна записка до законопроекту](#) обґрунтовує розроблення нового закону необхідністю дотримуватися певних стандартів для збереження акредитації зі статусом «А», відповідними рекомендаціями Підкомітету з питань акредитації ГАНПЗУ, інших міжнародних організацій, а також вимогою європейського поступу України, адже Єврокомісія теж наголошувала на потребі наблизити нормативну базу до європейської. У записці вказано, що нова редакція Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» відповідає Паризьким та Венеціанським принципам, кращим практикам європейських країн та законодавству ЄС. Вона вносить низку змін, зокрема щодо вимог до кандидатів на посаду Уповноваженого, визначає чіткі строки процедури призначення, перелік документів, ширші повноваження для забезпечення прав людини у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації тощо.

Незважаючи на це, деякі напрацювання робочої групи, що отримали загалом позитивну оцінку міжнародних партнерів, а також рекомендації з Правового висновку Ради Європи, не відображені в зареєстрованій у квітні 2025 року версії проекту закону. Що важливіше, Проект Закону № 13181 не згадує ні вимог суспільної довіри й авторитету кандидатів, ні залученості громадськості до процесу відбору та призначення Уповноваженого ВРУ з прав людини. Натомість він лише закріплює усталену практику висування кандидатів Головою Верховної Ради або щонайменше однією чвертю народних депутатів. Тому поточний законопроект не відповідає як міжнародним практикам і нормам, так і рекомендаціям партнерів України.

Порівняльний огляд європейських практик щодо участі громадянського суспільства в процесі відбору та призначення НІПЛ

Як показує аналіз міжнародних документів, що регулюють діяльність інституцій з прав людини, участь громадськості у відборі керівництва таких інституцій передбачається по-різному: вимогою довіри суспільства до кандидатів, вимогами авторитетності, прозорості й підзвітності, інколи — безпосередньо прописаною умовою залучення різних соціальних груп. Практика у країнах теж різниться.

[Найчастіше критику європейських НІПЛ](#) з боку Європейської мережі національних правозахисних інституцій (ЄМНІПЛ) викликає непартисипативний процес відбору та призначення керівництва НІПЛ. Це було визнано прогалиною для близько 70 % акредитованих членів цієї мережі, а Підкомітет з акредитації ГАНПЗУ найчастіше надавав саме рекомендацію покращити процедуру призначення омбудсмана під час останньої переакредитації НІПЛ різних країн.

Мінімальна участь громадянського суспільства, якої вимагає Підкомітет з акредитації у національних звітах з рекомендаціями, полягає в можливості для представників громадянського суспільства бути проінформованими та відвідувати публічні слухання щодо відбору та призначення, а також ставити запитання кандидатам, що допоможе оцінити їхні заслуги. Дотримання цієї вказівки можна розглянути на прикладі окремих європейських країн.

Передусім варто проаналізувати практику залучення громадськості до призначення омбудсмана у країнах, які стали батьківщиною інституції з прав людини. **Швеція** — країна, де зародилася ця посада у 1809 році і одна з найвзірцевіших демократій світу, [не передбачає](#) прямої офіційно закріпленої участі громадськості у відборі й призначенні парламентських омбудсманів і голови Інституції Рівності. Омбудсманів, яких є чотири, призначає парламент, а голову Інституції Рівності — уряд. Саме тому Інституція отримала статус «В» під час останньої переакредитації та загалом стикається з постійною вимогою забезпечувати прозоріший процес призначення голови інституції. У 2022 році для втілення міжнародних стандартів був створений шведський Інститут прав людини. Попри те, що правління інституту призначається урядом, інститут [отримав статус «А»](#), адже це відбувається за поданнями представників академічних кіл, Шведської асоціації адвокатів та Консультативної ради Інституту, що представляє громадянське суспільство.

Норвегія — сусідня країна зі схожою політичною традицією та стійким демократичним урядуванням — перейняла досвід утворення інституцій захисту людини через понад 100 років. Спочатку цю роль виконував омбудсман, але норвезька система захисту прав людини значно вдосконалилась і отримала розширення за-

конодавчої рамки у 2015 році, коли була утворена окрема Національна інституція з прав людини. Такий крок зробили, щоб відповідати Паризьким принципам. Згідно з [Актом щодо норвезької Національної інституції з прав людини](#), процедура призначення членів правління НІПЛ, яких є п'ять, повинна бути публічною, щоб забезпечити відкритість та можливість консультацій.

[Заявка на переакредитацію](#) НІПЛ Норвегії у 2022 році вказала, що членів правління призначає парламент, але згідно з розділом 2 Регламенту парламент повинен активно інформувати громадськість про можливість висування кандидатів. Про це він оголошує на своєму вебсайті, а громадяни отримують можливість надіслати парламенту пропозиції щодо номінантів електронною поштою з коротким поясненням. Зазначалося, що громадськість та наукові кола щоразу беруть участь у висуванні кандидатів. Далі вже члени правління обирають директора інституції.

Для порівняння з Україною найбільш влучним прикладом слугує **Польща**, з огляду на регіональну близькість, дещо спільне історичне та політичне тло, особливо щодо розвитку й діяльності активного громадянського суспільства. [Гарантії незалежності](#) у процесі відбору на призначення речника громадянських прав країни закріплені на найвищому законодавчому рівні — у [Конституції Польщі](#) (Розділ 9), що відповідає першому принципу [Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи](#) про незалежність НІПЛ. ЄМНІПЛ [зауважила](#), що саме таке закріплення незалежності польської НІПЛ виступило важливим запобіжником від змін, які могли б поставити під загрозу процес відбору голови інституції.

Стаття 3 [Закону про Речника громадянських прав](#) визначає процес призначення омбудсмана процедурою, схожою на українську: його призначає Сейм за поданням голови Сейму або групи з 35 депутатів, а затверджує Сенат. Це було виділено як один із недоліків польської НІПЛ у 2023 році, коли інституція проходила процес переакредитації. У відповідному [звіті](#) ГАНПЗУ рекомендує Офісу Речника адвокатувати формалізацію процесу відбору, врахувавши вимоги щодо публікації вакансії, максимізації кількості потенційних кандидатів із різних соціальних груп, заохочення широких консультацій та/або залученості, включно з представниками громадянського суспільства, у процес подання заявок, оцінювання, відбору та призначення омбудсмана.

Хоча чинне законодавство не передбачає участі громадськості, її голос враховується, наприклад, у ситуаціях політичної кризи навколо процесу обрання омбудсмана, як це [трапилося в 2020 році](#). Перед закінченням строку чинного речника громадські організації запропонували свою кандидатку, яку також підтримувала опозиція. Партія більшості не висувала кандидатів до кінця року, але подала петицію до Конституційного трибуналу: підтвердити, що закінчення строку повноважень знаменує їх остаточне припинення та неконституційність, щоб тодішній речник був вимушений покинути посаду. Так керівна партія, ймовірно, намагалася маргіналізувати офіс омбудсмана та його роль. Попри це громадськість мобілізувала сили й опозицію, щоб вибороти призначення незалежного кандидата. Такі відносини поль-

ського громадянського суспільства та омбудсмана є взаємними, адже саме за сприяння речника громадянських прав закладалися [регуляторні основи](#) для широкої участі громадськості у процесі вироблення національних політик.

Один зі зразкових прикладів участі громадськості у призначенні омбудсманна — **Болгарія**, яка теж має відносно спільне історичне підґрунтя з Україною, зважаючи на досвід комуністичного минулого. Попри це, посаду омбудсманна Болгарія запровадила однією з останніх у регіоні — у 2005 році. Законодавство країни прямо дозволяє некомерційним організаціям висувати кандидатів на посаду омбудсманна та його заступника, крім членів парламенту та їхніх парламентських груп. Це посилюється практикою болгарської НІПЛ публічно заохочувати висування кандидатур від громадянського суспільства. Таким правом громадянськість [скористалася](#) і під час відбору омбудсманна у 2025 році.

[Правила та процедура, що регулюють діяльність Інституту Омбудсманна Болгарії](#), постановляють, що адміністрація та керівництво Офісу Омбудсманна признаються за принципами прозорості, ефективності, плюралізму, недискримінації та на конкурсній основі. Під час завершення строку повноважень омбудсманна Комісія з питань безпосередньої участі громадян, скарг та взаємодії з громадянським суспільством [публікує правила](#) висування кандидатів та їх відбору. Громадськість має можливість не тільки пропонувати потенційних омбудсманів, а й надіслати Комісії запитання, які та має поставити кандидату під час співбесіди. Окрім цього, всі заявки та супровідні документи публікуються на тематичному вебсайті Народного зібрання Болгарії. Під час переакредитації НІПЛ Болгарії ГАНПЗУ [не висловила зауважень](#) щодо процедури відбору й призначення омбудсманна країни.

Варто звернути увагу й на країни — кандидатів до ЄС, наприклад, **Молдову**. Стаття 7 [Закону про Народного адвоката Молдови](#) постановляє, що інформація про відбір кандидатів і вимоги публікуються на сайті парламенту та в медіа. Вона також передбачає принципи відкритої конкуренції, за умови відповідності вимогам, прозорості, рівноцінного ставлення. Резюме кандидатів розміщуються на вебсайті парламенту для публічних консультацій. Як і Болгарія, Молдова не отримала жодних зауважень щодо процедури відбору й призначення народного адвоката під час переакредитації у 2023 році.

Висновки та рекомендації для України

Аналіз міжнародних стандартів, рекомендацій Ради Європи та практики європейських країн свідчить, що процедура висування й призначення керівництва національних інституцій з прав людини є не технічним законодавчим елементом, а ключовою передумовою незалежності цих інституцій і суспільної довіри.

Порівняльний аналіз європейських практик демонструє різні тенденції щодо формалізації участі громадськості у процедурах відбору керівництва НІПЛ. У країнах із тривалою демократичною традицією, як-от у Швеції чи Норвегії, лише нещодавно стали створювати механізми для забезпечення прозорості, консультацій та можливості висування кандидатів ширшим колом суб'єктів. У країнах, близьких до України за історичним і політичним контекстом, зокрема в Болгарії та Молдові, участь громадськості прямо закріплена у законодавстві. Польський досвід, своєю чергою, показує, що у відсутності таких механізмів міжнародні структури вбачають недолік, який потребує виправлення, але громадянське суспільство має голос у випадках політичних криз.

Натомість чинна українська модель призначення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є виключно політичною. Правом висування кандидатур наділені Голова Верховної Ради України або не менше ніж одна четверта народних депутатів від конституційного складу (тобто більше 110 народних депутатів). Чинна процедура не передбачає жодної ролі громадськості, відкритого конкурсу чи публічних консультацій, а отже — не гарантує, що Уповноважений матиме довіру та авторитет у суспільстві. [Проект нової редакції Закону](#), попри поставлену мету наблизити українське законодавство до міжнародних норм, проігнорував міжнародні стандарти, рекомендації Ради Європи і фактично відтворює наявну модель.

У контексті євроінтеграційного поступу України невідповідність національного законодавства європейським і світовим стандартам набуває особливої ваги, адже законотворча діяльність країни перебуває під прискіпливою увагою європейських бюрократів. Зважаючи на це, Україна не може дозволити собі нехтувати відповідними нормами. Це важливо й тому, що нині Україна працює над отриманням статусу країни-спостерігача в Агентстві Європейського Союзу з фундаментальних прав, яке також оцінюватиме діяльність омбудсмена України нарівні з членами ЄС.

Ба більше, актуальність коригування процедури відбору та призначення Уповноваженого підтверджує також остання переакредитація Офісу Уповноваженого, що відбулася наприкінці квітня 2026 року. Попри повторне надання статусу «А», Підкомітет з акредитації знову [наголосив](#) на необхідності формалізувати процедуру відбору Уповноваженого. Зокрема, Підкомітет рекомендував: широке оприлюднення інформації про вакантну посаду; сприяння ґрунтовним консультаціям та/або участі громадськості на етапах подання заявок, перевірки, відбору та призначення; а також оцінювання кандидатів на основі заздалегідь визначених, об'єктивних і загальнодоступних критеріїв. Тож збереження статусу «А» не слід тлумачити

як підтвердження відповідності чинної процедури міжнародним стандартам — це радше кредит довіри під зобов'язання, виконання якого Альянс перевірятиме під час наступних циклів моніторингу.

При цьому Україна має унікальну можливість не лише усунути цю прогалину, а й запровадити модель, що відповідатиме найкращим сучасним європейським практикам, забезпечити високий рівень прозорості, довіри та легітимності інституції Омбудсмана, особливо з огляду на її ключову роль у захисті прав людини в умовах війни та у забезпеченні фундаментальних прав і свобод, а саме на них будувався Європейський Союз, до якого країна зараз прагне.

Поточний етап підготовки Верховною Радою України Проекту Закону № 13181 до другого читання дає можливість формалізувати процедуру відбору та призначення Уповноваженого відповідно до зазначених міжнародних стандартів, до рекомендацій ГАНПЗУ та Ради Європи, а також до вимог громадянського суспільства України. Для цього, на думку експертів Центру прав людини ZMINA, необхідно внести зміни до порядку висування кандидатури на посаду Уповноваженого, передбачивши процедуру, запропоновану у попередньому проєкті Закону, напрацьованому відповідною робочою групою у 2024 році. Зокрема, редакція цієї статті Закону повинна знизити мінімальний поріг кількості народних депутатів, які можуть вносити пропозиції щодо кандидатів на посаду Уповноваженого (наприклад, до 20), а також передбачити для громадських організацій, наукових установ та професійних організацій у сфері захисту прав людини можливість долучатися до цього процесу. Це дозволить розширити як коло суб'єктів висування, так і коло тих, чий кандидатури можуть бути подані на розгляд.

Надалі відповідальний комітет Верховної Ради України, до предмету відання якого входять питання діяльності Уповноваженого з прав людини, повинен формувати комісію для оцінювання професійних якостей кандидатів, проведення їх попереднього відбору та надання відповідних рекомендацій парламенту щодо призначення Уповноваженого. Така комісія, окрім депутатів — представників комітету, має включати представників провідних правозахисних і громадських організацій та наукового експертного середовища, які зможуть надавати власну оцінку кандидатам на основі їхніх професійних навичок і репутації, а не партійного представництва. Цей принцип деполітизованого відбору повинен відображатися і в процедурі голосування у Верховній Раді України, яке мусить відбуватися через таємне подання бюлетенів. Окрім цього, комісія має бути відкритою до розгляду висновків щодо кандидатів, поданих громадськими об'єднаннями, що не входять до її складу, а також до розгляду запитань, які варто поставити кандидатам під час конкурсного відбору.

