

ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА В ІЗРАЇЛІ ТА УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Крайній П. І.

ВСТУП

Забезпечення необхідного рівня захисту прав і свобод людини є одним із ключових обов'язків держави. Виникнення нових військових конфліктів у різних куточках світу обумовлює пошук нових форматів як діяльності публічної адміністрації у державах, які борються за свою незалежність, так і вдосконалення вже існуючих інститутів, суб'єктів та механізмів, які традиційно добре відомі країнам ліберальної демократії. Ізраїль та Україна в сучасних умовах перебувають у ситуації, коли необхідно одночасно вирішувати велику кількість завдань та здійснювати пошук відповідей на виклики, які для їхніх народів принесли військові дії. Хоча територіально, культурно та історично обидві держави мають діаметрально протилежні вектори свого розвитку, спостерігаються спільні цивілізаційні риси, які визнаються суспільством та забезпечуються державою.

Ізраїльська держава з початку свого заснування наприкінці 1940-х років одразу ж зіткнулась із екзистенційним викликом свого існування. Часу на формування національної правової системи було обмаль. Суспільство відразу ж зіткнулось із опором країн регіону, який розпочали Першу арабо-ізраїльську війну та який переріс у Перший арабо-ізраїльський конфлікт, що триває до сьогодні. Попри це, тривалі дискусії щодо майбутнього Основного закону держави, формування системи публічної адміністрації та ефективної системи судів призвели до створення правової основи життєдіяльності сучасного Ізраїлю. Одним із ключових поворотних моментів, які визначили формування демократичної держави, стало визначення та сприйняття фундаментальних принципів права, що визначили майбутній розквіт молодого держави. Верховенство права, законність, доступ до незалежного суду, пропорційність рішень органів влади та низка інших принципів відтворюють у особливому ізраїльському суспільстві усі необхідні елементи, що притаманні країнам Європейського Союзу, Північної Америки, Великої Британії, Австралії тощо.

Попри це, забезпечення функціонування органів публічної влади, які здійснюватимуть функцію щодо захисту прав і свобод людини у відносинах з органами публічної влади, до певної міри має свої особливості. Адміністративно-правове регулювання діяльності таких органів в Державі Ізраїль має свої особливості. Водночас не може залишатись осторонь

окремий орган влади, який формувався в особливих умовах війни. Його створення стало результатом приєднання країни до низки міжнародних документів у сфері захисту прав людини в частині запровадження інституту омбудсмена, необхідності посилення контролю за діяльністю органів публічної влади всіх рівнів, органів місцевого самоврядування, підприємств, компаній та корпорацій.

Поєднання функцій парламентського контролю за діяльністю органів влади та функцій омбудсмена щодо розгляду скарг громадян здійснюється Державним контролером (State Comptroller). В цьому аспекті він має унікальну правову природу та відрізняється від подібних суб'єктів, які здійснюють парламентський нагляд та контроль за діяльністю публічної адміністрації.

Розвиток правового регулювання інституту омбудсмена в Україні обумовлений здобуттям державою незалежності та прийняттям Конституції України. Простежується подібна тенденція щодо врахування положень міжнародних документів, якими регулюється діяльність омбудсмена на національному рівні. В сучасних умовах Уповноважений Верховної Ради з прав людини (далі – омбудсмен) займає особливе місце з-поміж інших органів влади, які наділені функціями захисту прав і свобод людини. Його органічна взаємодія з правоохоронним блоком, судовою гілкою влади, органами конституційного контролю в умовах триваючої російсько-української війни є одним із ключових факторів забезпечення додержання органами публічної влади прав і свобод людини. До повномасштабного російського вторгнення інститут омбудсмена здійснював свої функції та реалізував власні повноваження, передбачені спеціальним Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», у мірі, яка була необхідною у мирний час. Триваюча війна підвищила значення інституту омбудсмена з огляду на появу нових викликів, які пов'язані як з комунікацією із сім'ями полонених військових, осіб, які потребують додаткового захисту, внутрішньо переміщених осіб, прав дітей та інших категорій наших громадян, які потребують допомоги у ситуаціях за участі органів публічної влади.

Дослідження стосується аналізу чинного законодавства, яким закріплюється правовий статус омбудсмена за адміністративно-правовим законодавством України та Ізраїлю, визначення спільних та відмінних рис та формування висновків, які можуть бути імплементовані в українське законодавство.

1. Інститут Державного контролера в системі публічної влади Ізраїлю: доктрина, законодавство та судова практика

Розуміння особливостей формування інституту Державного контролера в Ізраїлі неможливе без дослідження історичних передумов його

формування. З іншого боку, доцільно простежити генезу його розвитку, оскільки він, як і все ізраїльське суспільство та органи публічної влади, постійно перебував під навислою загрозою війн. До певної міри створення незалежного органу парламентського контролю та закріплення його адміністративно-правового статусу обумовлено особливостями правової системи держави. Підвалини, які сформували унікальну систему стримувань та противаг, перелік прав і свобод людини, визнання міжнародних документів Організації Об'єднаних Націй, формулювали батьки-засновники ізраїльської держави. Невщухаючі дискусії щодо особливостей правового закріплення цих положень тривають і до сьогодні. Однак не варто недооцінювати значимі та вихідні основи, які покладені в основу сучасного Ізраїлю.

Декларація Незалежності Ізраїлю 1948 року (Declaration of Israel's Independence 1948), серед інших знакових та визначальних положень, які сформували сучасну правову систему держави та адміністративно-правовий статус органів, що здійснюють контроль за діяльністю відповідних органів влади та здійснюють захист прав людини під час розгляду скарг, має одне із тих, яке дозволяє говорити про її демократичну природу.

«Держава Ізраїль ... сприятиме розвитку країни на благо всіх її мешканців; вона буде заснована на свободі, справедливості та мирі, як це передбачали пророки Ізраїлю; вона забезпечить повну рівність соціальних та політичних прав усім своїм мешканцям незалежно від релігії, раси чи статі; вона гарантуватиме свободу віросповідання, совісті, мови, освіти та культури; вона охоронятиме Святі Місця всіх релігій; і вона буде вірною принципом Статуту Організації Об'єднаних Націй» – зазначається в документі¹.

Наукова література, у якій досліджуються окремі аспекти конституційного та адміністративного права, вивчаються загальні та спеціальні особливості правового статусу органів публічної влади, місце та значення судових рішень, зосереджує свою увагу навколо світоглядної зміни, яка відбулась в ізраїльській державі наприкінці 1980-х років. Їм передувало кілька десятиліть дискусій та законотворчої діяльності, а також військових дій за незалежність. З одного боку, це призвело до відсутності сьогодні єдиної Конституції, що є нічим іншим як наслідком пріоритетності завдань, які необхідно було виконувати новоствореній державі: або приймати Основний Закон, або чинити опір загарбницьким військам, які намагались знищити державу. Обрали другий варіант, який виявився єдиним вірним у тій ситуації.

¹ Declaration of Israel's Independence 1948. Avalon Project – Documents in Law, History and Diplomacy. URL: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/israel.asp (date of access: 08.05.2026).

З іншого боку, з плином часу та розвитком суспільства, професійне середовище теоретиків та практиків, знавців конституційного та адміністративного права все частіше звертає увагу на необхідність прийняття єдиної писаної Конституції. Починаючи з 1950 року, коли ізраїльський парламент, Кнесет, ухвалив «резолуцію Харарі», відповідно до якої Кнесет поступово прийматиме Основні закони, які стануть розділами майбутньої конституції після завершення конституційного проєкту, так і не з'явилося єдиного писаного Основного закону². Протягом останніх 70 років Кнесет поступово ухвалив майже п'ятнадцять Основних законів, включаючи інституційні Основні закони, такі як «Основний закон: Кнесет», «Основний закон: Уряд», «Основний закон: Судова влада», два важливі Основні закони про права людини – «Основний закон: Людська гідність і свобода» та «Основний закон: Свобода вибору професії». Останні два стали результатом конституційної революції. Особливості формування концепції «судового активізму» призвели до революційних подій у правовій системі Ізраїлю.

Тодішній Голова Верховного суду Аарон Барак відстоював активістське тлумачення нових законів, заявивши у справі «Банк Мізрахі проти Міністра фінансів» (1995), що їхнє прийняття означало піднесення всіх Основних законів до верховенства над звичайним законодавством³. Ця знакова подія – еквівалент відомого рішення у справі Сполучених Штатів «Марбері проти Медісона» – поставило Основні закони на перше місце та закріпило практику судового перегляду статутів⁴. Це рішення фактично запровадило в Ізраїлі механізм судового перегляду, дозволивши судам скасовувати закони, які суперечать конституційним принципам. Хоча конкретні поправки у справі «Мізрахі» були визнані правомірними, суддями була вибудована ієрархія норм, де захист прав особи стоїть вище за поточні рішення парламенту.

Це означало, що Верховний Суд оголосив одинадцять Основних законів, розроблених протягом приблизно 45 років, конституцією та надав собі повноваження скасовувати нове законодавство, яке суперечило будь-якому Основному закону. Завдяки цій «конституційній революції» суд створив конституцію, про що не знала переважна більшість ізраїльтян та світу.

На думку А. Барака, «Основний закон 1992 року: «Людська свобода та гідність» закріпив квазіконституцію, якою проголошено ідентичність

² Harari Proposal Passes, Ending Prospects for an Israeli Constitution. Center for Israel Education. URL : <https://israeled.org/harari-proposal-constitution/> (date of access: 08.05.2026).

³United Mizrahi Bank v. Migdal Cooperative Village. CA 6821/93. November 9, 1995. <https://versa.cardoza.yu.edu/opinions/united-mizrahi-bank-v-migdal-cooperative-village> (date of access: 08.05.2026).

⁴ Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803). Justia U.S. Supreme Court Center. URL : <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/> (date of access: 08.05.2026).

держави та її визначення як єврейської та демократичної. Саме суд позиціонує себе, як це було у рішенні у справі «Мізрахі», як конкурентного представника Кнесету в сучасній демократичній політиці. Проголошуючи закон, він повинен якимось чином представляти цей новий міфічний орган: «єврейський та демократичний» народ. До прийняття Основних законів 1992 року Суд не обговорював широко цінності держави Ізраїль як єврейської держави. Проте суд також має відігравати роль у формулюванні цих цінностей»⁵.

Позиція А. Барака щодо опису конституційного процесу, впливу законодавства 1992 року та доцільності цих тверджень про право та історію є досить суперечливою. Частина опору цим ідеям, природно, походить від політиків, які не хочуть, щоб їхній суверенітет обмежувався судовим контролем над первинним законодавством, але частина походить від академічних кіл як у галузі права, так і політології, від суддів, включаючи нинішніх та колишніх суддів Верховного суду, а також від практикуючих юристів усіх політичних переконань. Більше того, серед тих, хто висловлює побоювання щодо деяких позицій Барака, є багато тих, чия відданість просуванню та захисту прав людини в Ізраїлі є очевидною і давньою⁶.

Попри наявність унікальної системи судового контролю, ізраїльське суспільство має ще одну інституцію, що забезпечує та гарантує захист прав і свобод окремого індивіда. Сьогодні більшість країн загалом, а також переважна більшість демократичних країн зокрема, закріпили чи на конституційному рівні, чи на рівні законодавства правовий статус позасудового органу, на який покладено функції контролю за діяльністю виконавчої влади, одержання та розгляд скарг на діяльність адміністрації та її посадових осіб, надання рекомендацій щодо вжиття коригувальних заходів та підготовки звітів з різних питань.

Ізраїльська правова система має необхідні механізми, які забезпечують додержання прав осіб, які проживають на території держави. Їх формування та становлення є знаковим прикладом формування демократичних основ, які забезпечують належний рівень захисту індивіда з одного боку, а з іншого – забезпечують постійний контроль за діяльністю посадових осіб органів публічної влади.

Державний контролер – особливий орган в системі публічної влади Ізраїлю. Незважаючи на критику представників різних країн та міжнародних інституцій щодо порушення прав людини в ізраїльській державі, зазначений орган впродовж останніх кількох десятиліть забезпечує

⁵ Aharon Barak. On Society, Law, and Judging. *Tulsa Law Review*. 2013. Vol. 47. Number 2. P. 297-318. URL : <https://digitalcommons.law.utulsa.edu/tlr/vol47/iss2/1> (date of access: 08.05.2026).

⁶ Gavison Ruth, A Constitutional Revolution? in Gambaro, Antonio and Rabello, Alfredo, eds. *New European Ius Commune*. 1999. Jerusalem. Sacher Institute.

можливість безперешкодного звернення особи шляхом подання скарги. Водночас він поєднує повноваження контрольно-наглядового органу, який забезпечує перевірку додержання фінансової діяльності переважної більшості органів публічної влади.

Державний контролер як у контексті проведення системних перевірок державних органів (державний аудит), так і в контексті виконання функцій омбудсмена за своєю правовою природою та адміністративно-правовим статусом має риси, властиві інституту, що займається просуванням та захистом прав людини, поряд з іншими інститутами, такими як суди.

Колишня державна контролерка Міріам Бен-Порат, обговорюючи роль державного контролера у захисті демократії та прав людини в Державі Ізраїль, зазначила: «Дозвольте мені додати кілька слів про Контролера як захисника демократії та прав людини, що виходять за межі класичних основних прав та соціальних і економічних прав, закріплених у Декларації Організації Об'єднаних Націй 1948 року. Звіти Контролера охоплюють широкий спектр прав. Ми займаємося життєво важливими питаннями оборони та безпеки, деякі з яких, з очевидних причин, висвітлюються у звітах, що не оприлюднюються. Ми розглядаємо різноманітні теми з багатьох точок зору: освіта; охорона здоров'я; ставлення до вразливих верств населення та меншин; усиновлення; забруднення повітря та водних ресурсів; чи відповідає фінансова підтримка, що надається різним установам, критеріям рівності та справедливості; фінанси, зарплати, пенсії, акції; прослуховування телефонних розмов як вторгнення в приватне життя, якщо воно не використовується належним чином і лише як крайній засіб для виявлення злочинів тощо. Це лише приклади, які свідчать про те, що не лише омбудсмен, а й контролер опікується правами людини. У той час як перший робить це безпосередньо, надаючи відшкодування окремим скаржникам, другий сприяє збереженню основних прав опосередковано, розглядаючи у своїх звітах питання, що стосуються багатьох осіб. Належне врядування краще пристосоване до надання якісних послуг»⁷.

Повноваження Державного контролера Ізраїлю мають той самий фундаментальний статус, що й повноваження трьох класичних гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової. Його правовий статус, повноваження, порядок призначення та звільнення з посади, окремі

⁷ M. Ben-Porat. The Ombudsman as the Protector of Democracy and Human Rights. Studies in State Audit. 1997. Issue 57. P. 57-82. URL : <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/iyunim/1997-Iyunim57/1997-Iyunim57-700-MiriamBenPorat.pdf> (date of access: 08.05.2026).

матеріальні та процедурні аспекти діяльності визначені в «Основному законі: Державний контролер»⁸.

Він є особливим конституційним органом, він виконує важливу функцію, яка полягає у гарантуванні демократичних цінностей для кожної особи, що визначається на найвищому державному рівні. Крім цього, ним забезпечується стале функціонування системи стримувань та противаг.

В сучасних умовах розвитку публічного права Ізраїлю закріплення статусу Контролера на рівні Основного закону має принципове значення, що не лише визначає порядок зміни або обмеження його компетенцій, а й безпосередньо впливає на інтерпретацію змісту його повноважень.

Аналіз правового статусу окремих положень згаданого закону дозволяє зробити проміжний висновок про те, що його діяльність охоплює перевірку діяльності органів публічної влади щодо дотримання конституційних прав людини. Ця теза ґрунтується на аналізі розділу 2(b) Основного закону, згідно з яким Контролер зобов'язаний перевіряти «законність дій» підконтрольних об'єктів. В умовах конституційної демократії поняття «законності» нерозривно пов'язане з дотриманням фундаментальних прав і свобод, що робить правозахисний аспект невід'ємною частиною аудиторської діяльності.

Ця особливість зумовлена унікальним статусом конституції на вершині нормативно-правової піраміди та її роллю як елемента, що формує образ держави. Верховний суд Ізраїлю, розглядаючи питання про те, як слід тлумачити Основний закон, у справі «Рух за якісне врядування в Ізраїлі проти Кнесету» (№ 6427/02) зазначив: «Необхідно висвітлити суть Основних законів, покликаних формувати образ суспільства та його прагнень упродовж історії; ці закони були прийняті з метою закріплення найосновніших концепцій держави та фундаменту її соціальних принципів; вони покликані визначити прагнення держави, її зобов'язання та напрямки, якими вона прагне рухатися. Основні закони були покликані спрямовувати людську поведінку протягом тривалого періоду часу. Вони відображають події минулого; вони визначають основи сьогодення; вони покликані формувати обличчя майбутнього. Вони є поєднанням філософії, політики, суспільства та права»⁹.

В іншій справі «Авні проти Прем'єр-міністра» № 1384/98 Суд зазначив наступне: «Тлумачачи Основний закон, ми повинні робити це таким чином, щоб реалізувати функцію конституційної норми. Конституція встановлює

⁸ Basic-Law: The State Comptroller (Originally Adopted In 5748-1988). URL : <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawStateComptroller.pdf> (date of access: 08.05.2026).

⁹ Movement for Quality Government in Israel v. the Knesset, HCJ 6427/02. *Cardozo Israeli Supreme Court Project*. URL: <https://versa.cardozo.yu.edu/opinions/movement-quality-government-israel-v-knesset> (date of access: 24.05.2026).

процедури урядування та право. Ця норма формує права особи; завдяки своїй природі вона відображає основні концепції суспільства, права та режиму. Вона є вираженням основних політичних переконань країни. Вона закладає основу для її соціальних цінностей. Вона визначає прагнення країни та напрямки, якими вона бажає рухатися. Тлумачачи конституційний текст, ми повинні виразити цей особливий характер тексту»¹⁰.

Зважаючи на нерозривний зв'язок між діяльністю Верховного Суду Ізраїлю та формуванням правового середовища, яким забезпечується як діяльність органів публічної влади, так і закріплюються основні гарантії реалізації прав людини, на сьогодні неможливо характеризувати адміністративно-правовий статус Державного контролера без зазначення судової практики. Істотні зміни, які відбулись в конституційному законодавстві, визначили те місце та роль, яку відіграє інститут Державного контролера.

Варто зазначити, що законодавство, яким визначаються основні елементи адміністративно-правового статусу Державного контролера, складається із системи нормативних актів, які включають міжнародні конвенції, «Основний закон: Державний контролер», інші підзаконні акти, якими встановлюються окремі матеріальні та процедурні аспекти його діяльності. Рішення Верховного Суду Ізраїлю також є невід'ємною складовою, яка дозволяє вирішувати спори за участю Державного контролера у випадках, коли в учасників відповідного спору виникають проблеми із застосуванням окремих положень згаданого законодавства.

На офіційному сайті Державного контролера зазначається інформація про міжнародні документи, на основі яких він здійснює свою діяльність. До них належать:

– Принципи, що стосуються статусу національних інституцій, затверджені Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 48/134 від 19.12.1993 р. (далі – Паризькі принципи). Ними встановлено базові вимоги щодо діяльності національних установ з прав людини, які стосуються питань бюджету, повноважень проводити розслідування з розгляду скарг, обов'язку публікувати звіти тощо¹¹. Національне законодавство про Державного контролера в Ізраїлі враховує положення зазначеного документу та закріплює його в нормах Основного закону: Державний контролер.

¹⁰ Gilad Avni v. the Prime Minister, Case no. HCJ 1384/98. *Cardozo Israeli Supreme Court Project*. URL: <https://versa.cardozo.yu.edu/topics/judicial-review> (date of access: 24.05.2026).

¹¹ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) : Gen. Assembly resolution 48/134 : adopted 19 Dec. 1993. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (date of access: 08.05.2026).

– Міжнародні договори про права людини: Загальна декларація прав людини¹²; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права¹³; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права¹⁴; Конвенція про права дитини¹⁵. Виконання функції омбудсмена покладають на Державного контролера обов'язок проводити перевірку діяльності органів публічної влади, відповідно до перерахованих документів навіть тоді, коли окремі норми не повністю імплементовані національним законодавством ізраїльської держави.

– Стандарти INTOSAI: INTOSAI-P – 12 – Цінність та переваги вищих органів фінансового контролю – зміна життя громадян¹⁶, Лімська декларація¹⁷ (1977) та Мексиканська декларація (2007)¹⁸: Ці документи містять керівні принципи незалежності органів державного аудиту, подібні до тих, що закладені в Паризьких принципах.

Положення вищезазначених міжнародних документів, якими встановлюються основні положення, що стосуються проведення аудиту діяльності органів публічної влади та захисту прав людини, демонструють подвійну природу Державного контролера. Хоча у профільному законі на цьому не робиться відповідного акценту. Законодавець просто вказує на функції, які здійснюються особою, яка обіймає відповідну посаду. Відповідно до ст. 1 «Основного закону: Державний контролер»:

¹² Universal Declaration of Human Rights : Gen. Assembly resolution 217 A : adopted 10 Dec. 1948. URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (дата звернення: 08.05.2026).

¹³ International Covenant on Civil and Political Rights : Gen. Assembly resolution 2200A (XXI) : adopted 16 Dec. 1966. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> (дата звернення: 08.05.2026).

¹⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : Gen. Assembly resolution 2200A (XXI) : adopted 16 Dec. 1966. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> (дата звернення: 08.05.2026).

¹⁵ Convention on the Rights of the Child : Gen. Assembly resolution 44/25 : adopted 20 Nov. 1989. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> (дата звернення: 08.05.2026).

¹⁶ The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens | IFPP. *IFPP*. URL: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/> (date of access: 08.05.2026).

¹⁷ Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts : adopted Oct. 1977 : recognized by UN Gen. Assembly resolution 66/209 (22 Dec. 2011). URL: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/> (дата звернення: 19.05.2026).

¹⁸ Mexico Declaration on SAI Independence : adopted Nov. 2007 : recognized by UN Gen. Assembly resolution 66/209 (22 Dec. 2011). URL: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/> (дата звернення: 19.05.2026).

«Державний контроль покладається на Державного контролера»¹⁹. Особливості адміністративно-правового статусу деталізуються в Законі про Державного контролера (State Comptroller Law 5718-1958 [Consolidated Version])²⁰.

Проте цього положення законодавства недостатньо для демонстрації унікальності адміністративно-правового статусу цієї інституції. В науковій літературі, що аналізує загальні та спеціальні аспекти, наголошується на тому, що Ізраїль створив унікальну та повноцінну систему, яка в одному органі поєднує дві важливі функції, які так чи інакше стосуються як захисту та забезпечення реалізації прав людини, так і здійснюють нагляд за фінансовою діяльністю органів влади. У цьому, на нашу думку, в особливій формі забезпечується додержання принципів «доброго врядування».

Так, Державний контролер реалізує повноваження, які притаманні органу фінансового аудиту та інституту омбудсмена. При цьому саме така модель одержала відповідне конституційне визначення та стала відображенням динамічного розвитку публічного права Ізраїлю впродовж тривалих війн та конфліктів. Незважаючи на такі виклики, представники влади та ізраїльського суспільства усвідомлювали необхідність поступового розвитку окремих інституцій, якими забезпечуватиметься захист прав людини та здійснення нагляду за діяльністю органів публічної влади.

Подальший аналіз положень «Основного закону: Державний контролер» дозволяє сформулювати такі особливі риси його адміністративно-правового статусу. Відповідно до ст. 2 Закону, «Державний контроль» визначає перелік сфер, у яких Державний контролер реалізує свої повноваження. Цією статтею визначається сфера його діяльності. Так, ним здійснюється перевірка економіки, активів, фінансів, зобов'язань та публічного управління, урядових міністерств, підприємств, установ чи корпорацій (незалежно від форми власності), місцевих органів влади та інших органів. Перелік таких об'єктів контролю встановлюється законом²¹.

Державний контролер здійснює розгляд скарг громадян, в тому числі шляхом перевірки діяльності органів влади, їх посадових осіб. Відповідно до ст. 2 (b) така перевірка здійснюється на предмет додержання ними

¹⁹ Basic-Law: The State Comptroller (Originally Adopted In 5748-1988). URL : <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawStateComptroller.pdf> (date of access: 08.05.2026).

²⁰ State Comptroller Law, 5718-1958 [Consolidated Version]. Office of The State Comptroller and Ombudsman of Israel. URL <https://media.mevaker.gov.il/mevaker/media/ictce1vf/laws-comptroller-law-en.pdf> (date of access: 08.05.2026).

²¹ Basic-Law: The State Comptroller (Originally Adopted In 5748-1988). URL : <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawStateComptroller.pdf> (date of access: 08.05.2026).

законності, належного врядування, економності, ефективності, результативності та етичності. Ключовий термін «законність дій» (legality of the activities) в умовах «конституційної революції» в Ізраїлі набув широкого тлумачення. Як зазначає колишній Голова Верховного суду Ізраїлю Аарон Барак, Державний контролер, виконуючи та реалізуючи свої повноваження, має враховувати те, що саме права людини є центральною та незалежною частиною його діяльності. «Сама демократія ґрунтується на принципі верховенства більшості та на принципі верховенства цінностей, насамперед прав людини» – зазначає професор А. Барак²². Це включає перевірку дій влади на відповідність принципам пропорційності та обмеженням, які визначаються міжнародним та національним законодавством. Такий висновок ним сформовано за результатами «конституційної революції», яка визначила права і свободи людини над усією публічною владою. Відповідна позиція знайшла вираження у низці рішень Верховного Суду Ізраїлю, що також вплинуло на інститут Державного контролера.

В існуючій системі стримувань та противаг Ізраїлю Державний контролер є «конституційним актором», який разом із судовою системою забезпечує функціонування усієї системи публічної влади та належний захист прав людини. Його робота спрямована на захист демократичних цінностей, де головним пріоритетом є права людини. Відповідно до ст. ст. 3 та 4 Основного закону, «Об'єкт контролю повинен без зволікання надавати Контролеру за його вимогою інформацію, документи, пояснення та інші матеріали, необхідні для цілей перевірки. Державний контролер розслідує скарги громадськості щодо органів та осіб, визначених законом. У цій якості він діє під титулом «Омбудсмен»²³.

Розвиток публічного права Ізраїлю сформував інститут Державного контролера, який проводить аудит законності та розглядає скарги осіб, які стосуються конкретних рішень, які прийняті за результатами розгляду заяв цих осіб. Окрема увага приділяється аналізу конкретних справ на предмет їх відповідності принципу пропорційності. Наявність таких повноважень дає підстави стверджувати, що Державний контролер, виконуючи функцію омбудсмена, діє як Національна інституція з прав людини (National Human Rights Institution). Це є ще одним підтвердженням реалізації Ізраїлем положень Паризьких принципів 1993 року. Незважаючи на критику з боку представників окремих держав-членів Європейського Союзу, країн Близького Сходу та різноманітних антисемітських організацій у різних

²² Barak A. Interpretation of Basic Laws. *Mishpatim*. 1992. Vol. 22. P. 31, 52–53.

²³ Basic-Law: The State Comptroller (Originally Adopted In 5748-1988). URL : <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawStateComptroller.pdf> (date of access: 08.05.2026).

частинах світу, діяльність Державного контролера є реальною та ефективною.

Державний контролер повинен виконувати загальний конституційний обов'язок щодо захисту прав людини, що є не лише доцільним та можливим через закріплення повноважень у законодавстві, яким визначаються його повноваження, але й обов'язковим²⁴. Стаття 11 «Основного закону: Людська гідність і свобода» передбачає, що «усі державні органи зобов'язані поважати права, передбачені цим Основним законом». Державний контролер є державним органом і, отже, зобов'язаний поважати конституційні права, як і всі інші державні органи. Проте, крім обов'язку поважати права людини, як окремий орган влади, який має власний правовий статус, Державний контролер зобов'язаний реалізовувати повноваження в частині розгляду скарг громадян, перевірки вказаних фактів, формуванні висновків та звітуванні про результати такої діяльності.

Про важливість діяльності омбудсмена свідчить статистика розглянутих скарг. У 2025 році громадяни Ізраїлю подали до Комісії з розгляду скарг громадськості, яка діє в структурі омбудсмена, 30 366 скарг, що на 41% більше, ніж у попередньому році. Вирішено 56% скарг, що є найвищим показником з моменту створення інституту Державного контролера. Без вирішення залишено 7429 скарг. Серед усіх скарг 29% стосувалися державної служби, 19% – субсидій на дошкільні установи та сімейні дитячі садки, а сім відсотків – освіти та вищої освіти. Найбільша кількість скарг стосувалась діяльності Міністерства праці, яке уповноважене реалізовувати соціальну політику, зокрема щодо призначення та затвердження субсидій, переважна більшість з яких стосувалась субсидій на навчання у дитячих садках, сімейних дитячих садках. 91% скарг визнано необґрунтованими.

Іншими міністерствами, щодо яких подавались скарги, були: Міністерство транспорту (2298 скарг); Національний страховий інститут (1581 скарга); Податкове управління (1119 скарг); Управління з питань народонаселення та імміграції (994 скарги); Міністерство освіти (940 скарг); Поліція Ізраїлю (932 скарги); Міністерство охорони здоров'я (687 скарг); Муніципалітет Єрусалима (609 скарг); Міністерство юстиції (550 скарг)²⁵.

У звіті Державного контролера зазначалось про тенденцію до зростання кількості скарг, які надійшли щодо рішень Податкової служби, яку подавали громадяни, які стали жертвами ворожих обстрілів. Окрема категорія скарг, яка продовжує зростати, стосується діяльності Національного страхового інституту, який займається виплатами страхових виплат постраждалим особам.

²⁴ Barak A. Proportionality in the Law. Cambridge University Press, 2010. 594 p.

²⁵ Sarah Ben-Nun. Public complaints in Israel soar as state failures compound. *The Jerusalem Post*. URL : <https://www.jpost.com/israel-news/article-896704> (date of access: 8.05.2026)

Варто наголосити й на процедурних аспектах розгляду скарг громадян та проведення перевірок. Процедура розгляду скарги складається з кількох стадій. На першій стадії відбувається реєстрація скарг. Офіс омбудсмена після надходження скарги здійснює її реєстрацію через відділ приймання скарг («Rimon»). Посадові особи офісу визначають можливість переходу до наступного етапу. Ними можуть бути прийняті такі рішення, виходячи із конкретної ситуації. Якщо скарга стосується органу, який не належить до кола суб'єктів, на які поширюється діяльність омбудсмена (наприклад, Президент Держави Ізраїль, Кнесет та його комітети, члени Кнесету, Уряд та його міністри (за винятком їхніх дій як посадових осіб, яким доручено міністерство або сферу діяльності), Голова Банку Ізраїлю (за винятком його діяльності як особи, відповідальної за діяльність банку), приватні компанії та приватні особи, справа, яка перебуває на розгляді в суді або щодо якої суд виніс рішення тощо), то вона не підлягає розгляду. Перелік відповідних суб'єктів, щодо яких може бути подано скаргу, передбачено ст. 36 Закону про Державного контролера (консолідована версія). В такому випадку відбувається повідомлення особи письмово із зазначенням інформації про уповноважений орган, який може розглянути відповідну скаргу.

Відповідно до Закону про Державного контролера (консолідована версія) передбачено кілька способів подання особою скарги: заповнення онлайн-форми на сайті Державного контролера; через електронну пошту; безпосередньо в Офісі омбудсмена – бюро, які працюють в Єрусалимі, Тель-Авіві, Хайфі, Ноф-ха-Галілі, Беер-Шеві та Лоді; через ZOOM із вказанням електронної пошти; шляхом надсилання листа за поштовою адресою. Згідно з вимогами ст. 40 Закону про Державного контролера, «Скарга, подана в письмовій формі або записана на підставі усних показань скаржника, має бути підписана скаржником та містити його ім'я та адресу»²⁶. В такому випадку відбувається повідомлення особи письмово, із зазначенням інформації про уповноважений орган який може розглянути відповідну скаргу.

Наступний етап полягає у відкритті провадження по скарзі. Відкривається окрема справа, про що повідомляється скаржник належними засобами зв'язку. Після цього Офісом омбудсмена починається розслідування скарги. Скаржнику варто врахувати такі дві важливі обставини. По-перше, перед зверненням до омбудсмена, перед поданням скарги, що стосується відповідного державного органу, необхідно звернутись до такого органу та отримати від нього відповідь. По-друге,

²⁶ State Comptroller Law, 5718-1958 [Consolidated Version]. Office of The State Comptroller and Ombudsman of Israel. URL <https://media.mevaker.gov.il/mevaker/media/ictcelvf/laws-comptroller-law-en.pdf> (date of access: 08.05.2026).

необхідно вказати повну інформацію про себе та надати перелік документів, які необхідні для розгляду скарги²⁷.

Після вивчення інформації яка міститься у скарзі, поданих документів та іншої інформації, Офіс омбудсмена розпочинає розгляд скарги. У більшості випадків розслідування розпочинається зі звернення до державного органу, на який особа подала скаргу. Ми можемо вимагати від будь-якої особи чи органу відповіді на запитання та надання відповідних документів, а в певних випадках ми також можемо розпочати процес медіації, якщо сторони на це погодяться.

На офіційному веб-сайті Державного контролера наголошується на тому що відповідне розслідування скарги враховуватиме індивідуальні особливості скаржника: він не повинен володіти юридичними знаннями; він може подати скаргу будь-якою мовою. Особа може не володіти навиками цифрової грамотності на належному рівні і це не буде перешкоджати реалізації її права на подання скарги та її розгляду. Наявність в скаржника інвалідності також не є перешкодою для подання скарги та її розгляду.

Проведення розслідування фактів які зазначені у скарзі є центральною частиною усієї процедури розгляду скарги. Відповідно до ст. 41 (а) омбудсмен може розслідувати скаргу будь-яким способом, який він вважає за доцільний, і не обмежується процесуальними нормами чи правилами доказування. Аналіз наступних норм закону які деталізують процедуру розслідування вказують на досить широкі повноваження омбудсмена. Наприклад, почавши розгляд скарги вона доводиться до відома органу або посадової особи щодо яких вона подана. Якщо посадова особа перебуває у службовому підпорядкуванні, то про розгляд скарги омбудсмен повідомляє її керівника. Згідно ст. 41 (b) зазначеним суб'єктам надається можливість відповісти на доводи зазначені у скарзі. При цьому строк, протягом якого необхідно надати відповідь, встановлюється безпосередньо омбудсменом. Заслуховування сторін які беруть участь у розгляді скарги (скаржник, особа або орган на які подано скаргу, будь-яка інша особа) відбувається лише у тому випадку якщо омбудсмен вважатиме таку дію доцільною²⁸.

Під час розслідування скарги омбудсмен має повноваження щодо витребування у будь-якої особи або органу інформації чи документів, що стосуються конкретної скарги. Таке звернення до зазначених осіб здійснюється шляхом подання запиту, в якому зазначається перелік

²⁷ Handling of Complaints. Office of the State Comptroller and Ombudsman of Israel. URL: <https://www.mevaker.gov.il/en/ombudsman/handling-of-complaints> (date of access: 21.05.2026).

²⁸ State Comptroller Law, 5718-1958 [Consolidated Version]. Office of The State Comptroller and Ombudsman of Israel. URL <https://media.mevaker.gov.il/mevaker/media/ictclvf/laws-comptroller-law-en.pdf> (date of access: 08.05.2026).

відомостей, які сприятимуть розгляду скарги. На зазначених суб'єктів покладається обов'язок з виконання такого запиту.

Відповідно до ст. 42 Закону про Державного контролера, «омбудсмен може припинити розгляд скарги, якщо він переконається в наявності однієї з підстав, що виправдовують відмову у порушенні справи, або в тому, що ситуація, яка стала предметом скарги, була виправлена, або що скаржник відкликав скаргу. У цьому випадку він повинен письмово повідомити скаржника, особу чи орган, на які подано скаргу, а також керівництво про те, що він припинив розгляд справи, зазначивши свої мотиви»²⁹. Проте, якщо таких підстав не буде встановлено, а викладені доводи та документи у скарзі свідчатимуть про вчинення дій органу чи його посадової особи які порушують права скаржника, омбудсмен вживає заходів для вирішення цієї ситуації. У такому разі скарга визнається обґрунтованою що передбачає вчинення таких дій.

По-перше, про встановлення обґрунтованості скарги повідомляються скаржник, а також особа чи орган, щодо яких її подано. Якщо скарга стосується посадової особи, яка перебуває у підпорядкуванні керівника чи органу, омбудсмен також повідомляє їх. У своїй відповіді він може викласти короткий зміст висновків та вказати особі чи органу, на яких подано скаргу, а також керівнику на необхідність усунення недоліку, виявленого під час розслідування, та на те, як і в який термін це має бути зроблено. Законом не встановлюється чітких строків виконання його вимог. Їх визначає омбудсмен, очевидно, керуючись принципами верховенства права, законності, пропорційності та розумності. На нашу думку, встановлення індивідуалізованого строку виконання зазначених вимог у кожному конкретному випадку ґрунтується на положеннях міжнародних документів (наприклад, Паризьких принципів 1993 р.)³⁰.

Особа або орган, на яких подано скаргу, або їх керівник повинні протягом строку, зазначеного у вимозі омбудсмена, повідомити про вжиті заходи. Відповідно до ст. 43 (с), якщо вказані особи не нададуть відповіді або якщо інформація не буде повною, омбудсмен вживає заходів із доведення цього факту до відома міністра чи відповідного урядового комітету³¹.

²⁹ Там само.

³⁰ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) : Gen. Assembly resolution 48/134 : adopted 19 Dec. 1993. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (date of access: 08.05.2026).

³¹ State Comptroller Law, 5718-1958 [Consolidated Version]. Office of The State Comptroller and Ombudsman of Israel. URL <https://media.mevaker.gov.il/mevaker/media/ictcelvf/laws-comptroller-law-en.pdf> (date of access: 08.05.2026).

Окремо передбачено дії омбудсмена щодо реагування на випадки, коли під час розгляду скарги виявляються підстави вважати, що скоєно кримінальне правопорушення або дисциплінарний проступок. В обох випадках здійснюється обов'язкове повідомлення Генерального прокурора. За результатами розгляду звернення Генеральний прокурор зобов'язаний проінформувати омбудсмена та урядовий комітет впродовж шести місяців з дня, коли справа була передана йому, із зазначенням інформації про те, як саме було розглянуто надані відомості.

Зважаючи на те, що Ізраїль є державою, яка перебуває у стані постійної бойової готовності, а діяльність відповідних служб безпеки та розвідки передбачає оперування інформацією, яка є важливою для збереження незалежності держави та її виживання, Законом про Державного контролера встановлюється обмеження щодо розгляду скарг, які стосуються відомостей, що не підлягають розголошенню. Відповідно до ст. 44 Закону, повідомлення омбудсмена не повинно містити чи розкривати будь-які матеріали чи інформацію, які, на думку Прем'єр-міністра або Міністра оборони, становлять питання державної безпеки, або які, на думку Прем'єр-міністра або Міністра закордонних справ, стосуються зовнішніх відносин чи міжнародних торговельних зв'язків держави. Якщо омбудсмен вважатиме, що його звіт містить такі відомості, а уповноваженими міністрами ще не висловлено позиції з цього приводу, він зобов'язаний офіційно запитати думку Прем'єр-міністра, Міністра оборони або Міністра закордонних справ (залежно від обставин) перед направленням свого повідомлення.

Прийняте за результатами розгляду скарги рішення та висновки не надають скаржнику права на реалізацію додаткових прав чи використання засобів правового захисту в судах чи трибуналах, якщо така особа не мала їх раніше. Скаржник чи будь-яка інша особа можуть реалізовувати будь-яке право або звертатися за будь-яким засобом правового захисту, на який вони мають право, у межах строків, визначених законом. Строк розслідування скарги омбудсменом не продовжує процесуальних строків реалізації таких способів захисту. Жоден суд не розглядає клопотання про захист від рішень або висновків омбудсмена у справі за скаргою³².

Проте непоодинокими є випадки, коли органи публічної влади оскаржують рішення омбудсмена та вказують на порушення, які допускаються під час процедури розгляду скарг громадян. У знаковій справі «Тернер проти Державного контролера» («*Terner v. State Comptroller, Case no. HCJ 4914/94*») Верховний суд Ізраїлю постановив рішення, яким визнав

³² State Comptroller Law, 5718-1958 [Consolidated Version]. Office of The State Comptroller and Ombudsman of Israel. URL <https://media.mevaker.gov.il/mevaker/media/ictclvf/laws-comptroller-law-en.pdf> (date of access: 08.05.2026).

недопустимим обмежувати посадову особу в участі під час розгляду справи Державним контролером. «Суд зазначив, що хоча Державний контролер не є судовим органом, а його звіти чи правові висновки не є судовими рішеннями, вони мають колосальну суспільну вагу та безпосередній вплив на життя громадян. Коли такий звіт містить остаточні висновки, які обвинувачують особу в недоброчесності чи обмані, це фактично прирівнюється до «цивільного або морального засудження», що має руйнівні наслідки для репутації та майбутнього особи» – зазначається у рішенні.

Крім того, суд виснував, що право особи на захист перед державним органом не є формальністю. Особа не може ефективно захищати себе, якщо вона перебуває «в темряві» щодо доказів, зібраних проти неї. Адміністративний орган, який готує критичний висновок щодо конкретної особи, зобов'язаний надати їй повний доступ до матеріалів перевірки (свідчень, документів), щоб вона мала реальну можливість спростувати закиди до моменту офіційної публікації звіту³³. Тобто, Державний контролер зобов'язаний надати стороні, якій його звіти можуть завдати шкоди, можливість викласти аргументи на свій захист.

Як зазначає колишній Державний контролер, суддя у відставці Йосеф Хаїм Шапіра: «Державний контролер є унікальною особою, і внаслідок його звітів – хоча ніхто не втратить свою свободу – може бути завдано шкоди добрій репутації... гостра та інтенсивна критика не суперечить справедливості щодо сторони, що підлягає аудиту, повазі до людської гідності, і, на мій погляд, все це може існувати разом»³⁴.

«Основний закон: Людська гідність і свобода» зобов'язує Державного контролера активно працювати над захистом та просуванням прав людини. Так само, як обов'язок сприяти дотриманню прав людини покладається на будь-який державний орган на підставі повноважень, наданих йому законом, Державний контролер також зобов'язаний це робити під час здійснення своїх повноважень. Тому, визначаючи програму аудиторської роботи та програму розслідування скарг громадян, Державний контролер повинен дбати про захист, сприяння та повагу до прав людини.

У справі «Ронні Алоні проти Контролера (муніципального аудитора) муніципалітету Єрусалима» («Roni Aloni v. Jerusalem Municipality Comptroller, Case no. HCJ 7805/00») Верховний Суд Ізраїлю продовжив тлумачення своїх позицій, висвітлених у попередньому рішенні. Муніципальний контролер (діяльність якої на рівні міст регулюється

³³ Ternier v. State Comptroller, Case no. HCJ 4914/94, 49(3) Isr. S. C. 771 (1995) / High Court of Justice of Israel. URL: <https://supreme.court.gov.il> (дата звернення: 21.05.2026).

³⁴ Shapira J. C. The inaugural speech : Swearing-in Ceremony at the Knesset Plenum, 4 Jul. 2012 / The Knesset. URL: <https://main.knesset.gov.il> (accessed: 21.05.2026).

окремими нормами Наказу про муніципалітети) проводила масштабну перевірку діяльності міської ради та підготувала критичний проєкт звіту. У цьому звіті безпосередньо фігурувало ім'я Ронні Алоні у контексті ймовірних порушень або неналежного управління. Контролер вважала, що оскільки Алоні є обраним депутатом, вона підпадає під сферу повноважень муніципального аудиту без жодних обмежень. Алоні, своєю чергою, звернулася до суду, стверджуючи, що внутрішній аудитор міської ради перевищила свої повноваження, досліджуючи діяльність обраного члена ради, та порушила правила належної правової процедури, подібні до тих, що розглядалися у справі «Тернер проти Державного контролера».

У рішенні суд встановив межі дискреції муніципального аудитора. Муніципальний контролер міста має право інспектувати діяльність органів виконавчої влади муніципалітету, але її юрисдикція щодо політично обраних осіб (депутатів) є обмеженою. Контролер може оцінювати виключно ті дії депутата, які безпосередньо стосуються адміністрування та використання публічних коштів міського бюджету, але не має права давати оцінку суто політичній діяльності обраного представника.

Суд підтвердив, що стандарти правової процедури, закріплені у справі Тернера для Державного контролера, повною мірою поширюються і на рівень місцевого (муніципального) самоврядування. Особа, яка піддається критиці у муніципальному звіті, має таке ж безумовне право ознайомитися зі звинуваченнями та матеріалами перевірки і надати свої пояснення до моменту, поки звіт стане суспільним надбанням³⁵.

Отже, особливості адміністративно-правового статусу Державного контролера в Ізраїлі полягають у поєднанні двох складових його правової природи: він виконує повноваження із нагляду за фінансовою діяльністю органів публічної влади та водночас реалізує повноваження омбудсмена. Саме виконання правозахисної функції відображає укорінення міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини, визначення необхідної нормативної бази у межах чинного законодавства та їх деталізацію у рішеннях Верховного Суду Ізраїлю. Омбудсмен проводить незалежне розслідування скарг громадян, надає адресні рекомендації для відновлення порушених прав, що забезпечує баланс між задоволенням публічного та приватного інтересів. Важливою умовою легітимності такої діяльності є неухильне дотримання конкретним органом публічної адміністрації належної правової процедури.

Завдяки широкому спектру контрольно-наглядових повноважень та розгляду скарг громадян, Державний контролер фактично трансформувався у Національну інституцію з прав людини. Цей статус дозволяє інституції

³⁵ Aloni v. Jerusalem Municipality Comptroller, Case no. HCJ 7805/00 / High Court of Justice of Israel. URL: <https://supreme.court.gov.il> (accessed: 21.05.2026).

ефективно виконувати роль вищого правозахисного арбітра, який не лише захищає права та законні інтереси громадян від бюрократичних зловживань і свавілля влади, а й системно сприяє утвердженню принципів належного врядування (good governance) та розвитку демократичних цінностей у державі.

Окрім забезпечення прав скажника, омбудсмен повинен забезпечувати належний рівень права на участь під час розгляду скарги представникам відповідних органів публічної влади, які є стороною провадження. Одним із фундаментальних судових рішень, яке визначило такий обов'язок, є справа «Terner v. State Comptroller»: омбудсмен зобов'язаний ознайомити посадову особу або відомство з матеріалами аудиту та надати їм реальну можливість висловити заперечення до моменту офіційного оприлюднення фінального звіту. Це дозволяє захистити конституційні права та особисту репутацію громадян від свавілля чи помилкових суджень органу.

2. Механізм адміністративно-правового забезпечення правозахисної діяльності омбудсмена в Україні: актуальний стан та перспективи вдосконалення

Український вектор розвитку інституцій, що спрямовують свою діяльність на захист прав людини, має власну історію. Вона пов'язана, подібно до ізраїльської держави, зі здобуттям нашою державою незалежності. Крім цього, чинний сьогодні інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – омбудсмен) сформувався під впливом формування власного конституційного та адміністративного права. Особливості діяльності омбудсмена в конституційно-правовому полі досліджуються представниками конституційного права. Наше дослідження стосується виключно особливостей адміністративно-правового забезпечення реалізації цією інституцією правозахисної функції, виходячи з аналізу міжнародних документів, які ратифіковані Україною, відповідного законодавства, яким визначається його адміністративно-правовий статус, та судової практики. На відміну від Ізраїлю, судові рішення, які стосуються розв'язання фундаментальних питань за участі омбудсмена, особливостей виконання його рішень органами влади, підприємствами, установами та організаціями, необхідно аналізувати у сфері конституційного та адміністративного судочинства.

Іще одним суттєвим фактором, який впливає на адміністративно-правове регулювання щодо реалізації омбудсменом правозахисної функції, є триваюча війна. Її вплив на еволюцію правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини складно переоцінити: змінилося не лише уявлення про місце та роль цієї інституції, але й суттєво зріс його вплив у сфері захисту прав людини. Розпочате у 2022 році повномасштабне вторгнення обумовило необхідність залучення омбудсмена для вирішення

скарг, які подаються приватними особами, що володіють різним адміністративно-правовим статусом (військовослужбовці, приватні особи, які постраждали внаслідок війни в Україні, представники сектору оборони, правоохоронних органів з-поміж осіб, які звільнені зі служби, внутрішньо переміщені особи тощо).

Згідно зі Щорічною доповіддю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2025 році, надійшло 152 592 звернення, з них: колективних – 2 791; індивідуальних – 149 801. Кількість звернень порівняно з 2024 роком збільшилась на 24%, а порівняно з 2023 роком – на 59%. Починаючи з 2022 року, кількість звернень зросла на 260%. Усних звернень надійшло 68 542, письмових – 84 050. На «гарячу лінію» зателефонували 63 025 разів. Найбільша кількість звернень надходила від таких категорій осіб: члени сімей військовополонених, зниклих безвісти військовослужбовців; особи, які виступають як представники членів родин; внутрішньо переміщені особи³⁶.

Зважаючи на кількість напрямків, які потребують додаткового захисту з боку інституцій, що наділені відповідними повноваженнями із захисту прав і свобод людини, в Україні, поряд із омбудсменом, здійснюють діяльність, яка за своєю правовою природою подібна до тієї, що здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, й інші суб'єкти.

До них належать: Уповноважений із захисту державної мови, Урядовий уповноважений з питань гендерної політики, Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю, Уповноважений з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, Уповноважений з питань внутрішньо переміщених осіб, бізнес-омбудсмен, освітній омбудсмен, військовий омбудсмен тощо.

Проте подібність у виконанні правозахисної функції – чи не єдина ознака, яка їх об'єднує. Відмінності полягають у тому, що конституційне закріплення основ правового статусу на рівні Основного Закону передбачено лише для омбудсмена. Відповідно до ст. 101 Конституції України, «Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини»³⁷.

Зважаючи на те, що відповідна стаття входить до змісту Розділу VI «Верховна Рада України», омбудсмен забезпечує виконання найвищим

³⁶ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2025 році. Омбудсман України. Офіційний веб-сайт. URL : <https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/2-22042026-0951-shchorichna-dopovid-upovnovazhenogo-2025.pdf> (дата звернення: 01.06.2026).

³⁷ Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 01.06.2026).

законодавчим органом контролю за додержанням прав приватної особи, що відповідає загальновизнаній європейській та міжнародній практиці.

Погоджуємось із думкою О. В. Марцеляка, який наголошує на тому, що омбудсмен є незалежним та політично нейтральним під час здійснення своєї діяльності колегіальним органом (посадовою особою), який володіє контрольно-наглядовою та правозахисною функціями. На підставі Конституції та чинного законодавства, за власною ініціативою або ж внаслідок надходження звернення особи, він проводить контрольну діяльність щодо відповідних органів публічної влади та їхніх посадових осіб. Він діє на власний розсуд та вживає необхідних заходів, які спрямовані на забезпечення прав і свобод людини і громадянина³⁸.

Ознаками інституту омбудсмена в Україні є: здійснення ним парламентського контролю у сфері забезпечення та захисту прав людини; політична нейтральність, яка забезпечує незалежність його діяльності; визначення на рівні спеціального законодавства його адміністративно-правового статусу, що включає процедуру обрання та звільнення з посади, притягнення до юридичної відповідальності, закріплення організаційної структури, визначення переліку прав та обов'язків, обсягу повноважень; регламентація процедури застосування актів реагування тощо.

До окремих ознак, що додатково характеризують адміністративно-правовий статус омбудсмена, належать цілкова незалежність та неупередженість під час розгляду скарг, зокрема з боку політичних партій, об'єднань громадян, представників засобів масової інформації. Забороняється вимагати від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини пояснень, які стосуються справи, що перебуває в його провадженні. Забезпечення незалежності досягається завдяки передбаченню фінансування у Державному бюджеті для здійснення професійної діяльності, а також шляхом проведення незалежної кадрової та організаційної політики. Гарантування права на звернення за захистом від порушення прав і свобод людини забезпечується відносно неформалізованою процедурою, яка надає особі свободу у виборі тієї чи іншої інституції³⁹.

Водночас, на відміну від ізраїльського досвіду забезпечення функціонування національних інституцій у сфері захисту прав людини, де відповідні функції та повноваження виконує Державний контролер, українська модель адміністративно-правового регулювання діяльності національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини,

³⁸ Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика: монографія. Харків: ХНУВС, 2004. С. 35. (450 с.)

³⁹ Тімашов В.О. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян України в умовах Євроінтеграції: докторальні положення: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2018. С. 245. 668 с.

еволюціонувала у розгалужену систему. Омбудсмен продовжує виконання парламентського контролю, що підтверджується положеннями Конституції України. Окремі органи у цій сфері створені при Кабінеті Міністрів України.

Діяльність відповідної системи національних установ, з одного боку, додатково захищає та забезпечує права, свободи й гарантії людини та громадянина шляхом отримання необхідного рівня допомоги під час захисту їхніх прав. Поряд із правоохоронними та судовими органами, вищеперелічені національні органи є додатковим рівнем забезпечення належного захисту для кожної людини, яка потребуватиме цього.

На думку В. О. Тімашова, існування інституту омбудсмена в Україні обумовлюється низкою факторів: забезпеченням належних гарантій захисту прав і свобод людини, що зумовлює виникнення нових інструментів у механізмі захисту прав людини; появою нових органів у системі публічної влади, які наділяються повноваженнями, що, потенційно, може призвести до порушення прав людини без формального порушення законодавства⁴⁰. Частково можемо погодитись із висловленою думкою. Проте її автор оминає увагою необхідність виконання Україною положень міжнародних документів, які стосуються забезпечення функціонування національних установ у сфері захисту прав людини. Усі наведені причини щодо розширення правозахисної функції є наслідком виконання відповідних зобов'язань та положень, які містяться у формалізованих міжнародних джерелах права, котрими визначаються загальні та спеціальні засади функціонування інституту омбудсмена.

Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини донедавна був єдиним органом, який здійснює парламентський контроль. Проте, з огляду на необхідність вдосконалення його правового статусу, а відтак – зміни правової та організаційної структури, кілька років тому Президент України здійснив спробу модернізувати конституційну основу згадуваного інституту. Мова йде про Проект Закону про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) № 1016 від 29.08.2019. У пояснювальній записці автори законопроекту наголосили на тому, що його метою є вдосконалення механізму парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина в Україні. Пропонувалось додати до переліку повноважень Верховної Ради України окреме повноваження, яке полягало у здійсненні призначення на посади та звільнення з посад уповноважених парламенту за додержанням Основного Закону та нормативних актів

⁴⁰ Тімашов В.О. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян України в умовах Євроінтеграції: доктринальні положення: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2018. С. 287. 668 с.

(законів) в окремих сферах, а також заслуховування щорічних доповідей про стан дотримання Конституції України та законів. Також пропонувалося розширити парламентські повноваження щодо можливості призначати інших уповноважених Верховної Ради України, адміністративно-правовий статус яких повинен був визначатись окремими законами⁴¹.

Згадуваний проект закону став предметом розгляду Конституційним Судом України у справі № 2-253/2019(5585/19) за конституційним поданням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. У висновку від 20 листопада 2019 року Конституційний Суд України зазначив наступне: «Запропоновані Законопроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України передбачають запровадження нового виду парламентського контролю, який може вийти за межі контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та потенційно може становити ризик надмірного втручання парламенту через уповноважених за додержанням Конституції України і законів у різні сфери суспільних відносин без дотримання балансу приватних і публічних інтересів, зокрема у підприємницьку діяльність, у діяльність інститутів громадянського суспільства тощо, а отже, може призвести до порушення та обмеження прав і свобод людини і громадянина... запропоновані Законопроектом зміни до статей 85 та 101 Конституції України не містять чіткого визначення предметної спрямованості здійснення нового виду парламентського контролю, оскільки з їх змісту незрозуміло, про які саме «окремі сфери» суспільного життя йдеться. Пропонований змінами новий вид парламентського контролю може мати наслідком втручання осіб, призначених на посади уповноважених Верховної Ради України «за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах», у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування»⁴².

Прийняття такого рішення не дозволило внести зміни до Конституції України. Це призвело до появи інших національних органів, аналогічних омбудсмену, які здійснюють свою діяльність при Кабінеті Міністрів України. Закріплення правового статусу омбудсмена в зарубіжних країнах може здійснюватись різними способами. Вітчизняні дослідження правового статусу омбудсмена виділяють три основні моделі правового регулювання

⁴¹ Проект Закону про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України). Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66256 (30.05.2026).

⁴² Висновок Конституційного Суду України у справі: Висновок Конституц. Суду України від 20.11.2019 № 6-в/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006v710-19#Text> (дата звернення: 02.06.2026).

його діяльності: виконавчий омбудсмен; незалежний омбудсмен; парламентський омбудсмен. Основним критерієм такого поділу є суб'єкт влади, який наділений повноваженнями утворювати таку національну інституцію, та її місце серед інших органів, якими забезпечується правозахисна функція.

Як зазначає С. А. Косінов, **модель виконавчого омбудсмена** запроваджена лише в окремих державах. Її суть полягає в тому, що він є органом виконавчої влади, який утворюється главою держави чи урядом, та відповідно звітує перед ними про результати своєї діяльності. Як приклад автором наводиться Французька Республіка, у якій омбудсмен обирається Радою Міністрів, а його діяльність контролює уряд. **Модель незалежного омбудсмена** визначає його як окрему інституцію, що є незалежною від інших органів. Він призначається парламентом чи главою держави та набуває самостійності одразу ж, коли розпочинає здійснювати свою діяльність. **Парламентський омбудсмен** призначається на посаду парламентом та підвітний йому. До його повноважень належить здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб. Законодавча влада не підпадає під його контроль. Така модель знайшла своє нормативне закріплення у законодавстві Норвегії, Португалії, Польщі, Литви, Латвії, Естонії та інших держав. Україна також застосовує цю модель для закріплення правового регулювання діяльності омбудсмена⁴³.

Така класифікація, безумовно, відображає особливості закріплення адміністративно-правового статусу омбудсмена як національної інституції, що забезпечує реалізацію правозахисної функції. Водночас, зарубіжні публікації з даної тематики пропонують інші підходи до класифікації правового регулювання діяльності омбудсмена. Вони можуть бути використані для визначення особливостей закріплення адміністративно-правового статусу омбудсмена в Україні.

Так, **латентна неявна модель (The Latent Implied Model)** не передбачає наявності прямих повноважень у сфері захисту прав людини для відповідної національної інституції. Нею самостійно визначаються ці повноваження, оскільки захист прав людини є невід'ємною частиною належного врядування та верховенства права, які вона зобов'язана охороняти. Основна увага зосереджується на питаннях забезпечення адміністрування її діяльності, а дотримання міжнародних зобов'язань перевіряється в межах законності. Така модель діє у Новій Зеландії, Гонконзі та Австралії.

⁴³ Тімашов В.О. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян України в умовах Євроінтеграції: доктринальні положення: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2018. С. 287. 668 с.

Відкрита неявна модель (The Overt Implied Model), як і в попередній моделі, прямих законодавчих повноважень немає, проте інституція або її керівник публічно заявляють, що їхньою функцією є захист прав людини. Ключовою відмінністю є декларативний аспект: інститут офіційно інтерпретує свій мандат як такий, що включає захист прав людини як ключову функцію. Прикладами таких держав є Ірландія, Англія (Великобританія), Нідерланди, Норвегія та Іспанія.

У **відкритій моделі (The Overt Model)** повноваження омбудсмена прямо закріплені на рівні Основного закону або окремого закону. Вона є базовою та рекомендованою інституціями Європейського Союзу для національних омбудсменів. Відповідно до Конституції Фінляндії омбудсмен зобов'язаний стежити за дотриманням основних прав і свобод.

Модель співіснування (The Co-Existence Model) передбачає існування поряд з інституцією державного аудитора чи омбудсмена окремих спеціалізованих інституцій з прав людини. Вона базується на співпраці, взаємодоповненні та синергії, де різні органи діють узгоджено, а не конкурують. Наприклад, в Ірландії державний аудитор співпрацює з національною інституцією з прав людини, а у Південно-Африканській Республіці, де конституція встановлює низку незалежних органів (Громадський захисник, Комісія з прав людини, Генеральний аудитор тощо) для підтримки демократії⁴⁴.

Виходячи із перерахованих моделей Уповноважений Верховної Ради з прав людини в Україні відноситься до моделі співіснування, адже, він, одночасно, здійснює свою діяльність поряд із іншими видами органів та посадових осіб які виконують правозахисну функцію. Хоча внесення змін до Конституції України щодо розширення повноважень парламенту щодо призначення інших видів уповноважених Конституційним Судом України визнано таким, що не відповідають положенням Основного закону, це не вплинуло на створення подібних інституцій при Кабінеті Міністрів України. Вони здійснюють свою діяльність в межах повноважень які визначаються законами чи підзаконним актами.

Зауважимо, наявність різних нормативних актів якими регулюється діяльність таких інституцій визначає різний рівень правового регулювання їх діяльності, а відтак – різний ступінь закріплення їх адміністративно-правового статусу. Наприклад, адміністративно-правовий статус освітнього омбудсмена визначається такими нормативними актами: Законом України «Про освіту»⁴⁵, Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання

⁴⁴ Mersel E., Gutman M., Rodas A. From State Comptroller to National Human Rights Institution – A Short But Necessary Path. *Israel Yearbook on Human Rights*. 2018. Vol. 48. P. 161–201. URL: <https://ssrn.com/abstract=3269725> (дата звернення: 02.06.2026).

⁴⁵ Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII : станом на 1 січ. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

освітнього омбудсмена» від 06.06.2018 № 491⁴⁶. Загальні положення визначаються законодавством про освіту та деталізуються в постанові Кабінету Міністрів України.

Рада бізнес-омбудсмена здійснює діяльність на підставі Меморандуму про взаєморозуміння щодо підтримання української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р., укладеного між Кабінетом Міністрів України, Європейським банком реконструкції та розвитку, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Американською торгівельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією, Федерацією роботодавців України, Торгово-промисловою палатою України, Українським союзом промисловців і підприємців⁴⁷ та Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення ради бізнес-омбудсмена» від 26.11.2014⁴⁸.

У зв'язку з повномасштабним вторгненням російської федерації в Україну виникла необхідність у запровадженні окремих інституцій, які здійснюватимуть правозахисну функцію у сфері додержання норм міжнародного гуманітарного права. Законом України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» закріплено основи адміністративно-правового статусу Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (цьому присвячено Розділ III)⁴⁹. Особливості процедури призначення на посаду відповідної особи, кваліфікаційні вимоги, перелік повноважень, особливості фінансування та відповідальності визначені Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» від 29 квітня 2022 р. № 511⁵⁰.

Вказані інституції мають різну правову основу регулювання, відрізняються процедурою призначення керівників та володіють різним обсягом повноважень. Це можна пояснити особливостями їхньої правової

⁴⁶ Деякі питання освітнього омбудсмена : Постанова Каб. Міністрів України від 06.06.2018 № 491 : станом на 10 лют. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-p#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

⁴⁷ Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки антикорупційної ініціативи України від 12.05.2014. Рада бізнес-омбудсмена. URL : https://boi.org.ua/wp-content/uploads/2023/08/memo_ed2.pdf (дата звернення: 03.06.2026).

⁴⁸ Про утворення Ради бізнес-омбудсмена : Постанова Каб. Міністрів України від 26.11.2014 № 691 : станом на 23 трав. 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-p#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

⁴⁹ Про правовий статус осіб, зниклих безвісти : Закон України від 12.07.2018 № 2505-VIII : станом на 4 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

⁵⁰ Деякі питання виконання Закону України “Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин” : Постанова Каб. Міністрів України від 29.04.2022 № 511 : станом на 30 верес. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/511-2022-p#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

природи та мети створення. На нашу думку, діяльність національних інституцій у сфері захисту прав людини, які утворюються органами виконавчої влади, повинна здійснюватись у межах єдиного нормативного акта. Якщо проаналізувати Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», він містить усі необхідні складові адміністративно-правового статусу омбудсмена та визначає підстави здійснення ним перевірок, процедуру їх проведення, а також фінансову основу діяльності й підстави настання юридичної відповідальності.

Крім цього, згадувані вище інституції, які спрямовують діяльність на виконання правозахисної функції в Україні, є різними як за своїм правовим статусом, так і за способом призначення. Їхні повноваження різняться, а застосування заходів реагування під час розгляду скарг або звернень приватних осіб має свої особливості. Таку ж думку висловлюють О. В. Батанов, Н. В. Верлос, О. С. Лотюк та О. В. Сінкевич. Вони наголошують на тому, що в діяльності таких інституцій наявна функціональна відокремленість і різноманітність у забезпеченні організаційно-правової складової. Автори вказують на те, що збільшення кількості таких органів, насамперед омбудсменів, свідчить про формування нової гілки влади – контрольної, яка забезпечує нагляд за діяльністю органів публічної адміністрації. Вони наголошують на необхідності розширення кількості таких уповноважених шляхом внесення змін до Конституції України. Це відповідатиме загальносвітовій тенденції поступової трансформації ролі омбудсмена до окремого суб'єкта правовідносин, який допомагає приватним особам відновлювати справедливість під час розгляду відповідних заяв та скарг, наділений правом законодавчої ініціативи та сприяє реалізації «доброго врядування»⁵¹.

Загалом ми погоджуємось із твердженням авторів про необхідність внесення змін до Основного Закону з урахуванням згаданого Висновку Конституційного Суду України. Наголосимо лише на тому, що необхідно вдосконалити адміністративно-правовий статус омбудсменів, які діють при Кабінеті Міністрів України. Для цього може бути обраний Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Якщо зміни до Конституції України будуть внесені, виникне необхідність у суттєвому оновленні або ж прийнятті нового Закону України «Про Уповноважених Верховної Ради України з прав людини». В такому разі усі уповноважені діятимуть у межах єдиного нормативного акта, яким визначатимуться особливості їхнього адміністративно-правового статусу.

⁵¹ Ombudsman Institute: Basic Models and Problems of Reception in Constitutional Law / O. Batanov et al. *Revista Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9, no. 29. p. 279. P. 273–281. URL: <https://doi.org/10.34069/ai/2020.29.05.31> (date of access: 03.06.2026).

Окремі питання, які стосуються реалізації ними конкретних повноважень, можуть бути деталізовані у підзаконних нормативних актах.

Адміністративно-правовий статус омбудсмена, крім Конституції України, чинних міжнародних договорів які ратифіковані нашою державою, визначається Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»⁵², Стратегія діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на період до 2027 року⁵³. Варто зазначити, що нормативна основа, яка закріплює особливості діяльності омбудсмена, перебуває під впливом і міжнародних актів. Це іще одна подібна характеристика, яка притаманна й адміністративно-правовому регулюванню діяльності Державного контролера в Ізраїлі. Хоча перелік таких документів відрізняється, оскільки Україна перебуває під впливом європейських організацій та Європейського Союзу, все-таки простежується вплив міжнародних документів, які імплементовані в українське та ізраїльське законодавство.

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (далі – Закон № 776/97-ВР)⁵⁴ розвиває конституційне положення про здійснення парламентського контролю саме Уповноваженим. Відповідно до статей 1 та 4, Уповноважений є посадовою особою, правовий статус якої визначається на конституційному рівні та в межах окремого законодавства. Він здійснює діяльність на постійній основі. Визначено нормативну базу, яка може використовуватись ним під час здійснення своєї професійної діяльності, яка включає: Конституцію України, закони України, чинні міжнародні договори, які ратифіковані нашою державою через відповідну процедуру Верховною Радою України.

Забезпечення такої ознаки адміністративно-правового статусу як незалежність забезпечується відповідною процедурою призначення на посаду та припинення діяльності. Це дозволяє забезпечити виконання повноважень та здійснювати взаємодію у сфері захисту прав і свобод людини з іншими органами публічної влади які наділені компетенцією у означеній сфері. Діє окремий організаційно-правовий запобіжник який унеможливує припинення повноважень омбудсмена у випадку закінчення

⁵² Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР: станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

⁵³ Про затвердження Стратегії діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на період до 2027 року. Наказ Уповнов. Верховної Ради України з прав людини №97.15/23 від 1.09.2023 р. URL : <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%2097.15.23.pdf> (дата звернення: 03.06.2026).

⁵⁴ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР: станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 05.05.2026).

строку повноважень Верховної Ради України. Відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону «повноваження Уповноваженого не можуть бути припинені чи обмежені у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України або її розпуску (саморозпуску), введення воєнного або надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях»⁵⁵. Згадувана норма дозволяє забезпечити не лише незалежність у професійній діяльності омбудсмена, але й забезпечує безперервність навіть у випадку непередбачуваних обставин або ж зміни правового режиму на території нашої держави.

Кваліфікаційні вимоги до кандидата, який претендує на посаду омбудсмена, встановлені ст. 5 Закону № 776/97-ВР. Ним може бути призначено лише громадянина України, який досяг 40 років на день обрання, має необхідний рівень володіння державною мовою відповідно до вимог Національної комісії зі стандартів державної мови. Водночас кандидат повинен мати високі моральні якості, відповідний досвід правозахисної діяльності та проживати в Україні впродовж останніх 5 років⁵⁶.

З огляду на особливості здійснення правозахисної діяльності, обсяг повноважень, можливість складати за результатами розгляду заяв та скарг акти реагування, омбудсмен підпадає під вимоги законодавства про запобігання корупції щодо проведення спеціальної перевірки та подання декларації особи, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Ця вимога є обов'язковою. Це дозволяє говорити про те, що омбудсмен в Україні наділений повноваженнями, якими можуть не володіти інші подібні органи, діяльність яких спрямована на виконання правозахисної функції.

Окремо варто зупинитись на особливостях реалізації омбудсменом повноважень, які стосуються зовнішнього вираження його компетенції у сфері захисту конституційних прав і свобод людини. У Законі № 776/97-ВР передбачено окремий розділ, який поєднує в собі статті щодо актів реагування (ст. 15), проведення перевірок (ст. 16) та розгляду звернень (ст. 17). Ці три матеріальні та процедурні аспекти допомагають омбудсмену бути дієвою інституцією. Зупинимось на загальних аспектах реалізації ним перерахованих форм вираження наданих повноважень. Після цього необхідно проаналізувати окремі рішення Верховного Суду, за допомогою яких здійснено роз'яснення конкретних положень законодавства про Уповноваженого з прав людини у цій сфері.

⁵⁵ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 05.05.2026).

⁵⁶ Там само.

Він володіє особливими інструментами для реалізації правозахисної функції. Він може вносити конституційне подання, яке стосується не лише порушень Основного Закону чи інших законів України, але й міжнародних договорів України у цій сфері. Якщо порушення вчинили органи публічної влади, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, їхні посадові чи службові особи, він може направити подання.

Відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону № 776/97-ВР, під конституційним поданням розуміється акт реагування, який скеровується омбудсменом на адресу Конституційного Суду України у випадках, якщо необхідно розв'язати ситуацію щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України, актів Кабінету Міністрів України, Президента України, правових актів Автономної Республіки Крим або їх офіційного тлумачення⁵⁷.

Іншим актом реагування є подання Уповноваженого, яке він може вносити до органів публічної влади, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності у випадку, якщо буде встановлено, що посадові чи службові особи означених суб'єктів порушували права і свободи людини та громадянина⁵⁸.

Прикладом ефективного реагування омбудсмена через внесення конституційного подання є Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 90, підпункту 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу», частини сьомої статті 21 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». У документі омбудсмен наголошував на порушенні законодавства про пенсійне забезпечення державних службовців у зв'язку зі зміною нормативно-правового регулювання, яка відбулась у 2016 році. Він звертав увагу на те, що держава встановила особливі вимоги до осіб, які проходять державну службу. На протигагу цьому держава гарантувала їм особливий рівень пенсійного забезпечення. Оновлене законодавство кардинально змінило правову рамку пенсійного забезпечення: для осіб, які на момент внесення змін не набули стажу 10 або 20 років, було скасоване право на спеціальні виплати. Жодного перехідного механізму або ж перехідного періоду відшкодування надмірно сплачених страхових внесків встановлено не було.

⁵⁷ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР: станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 05.05.2026).

⁵⁸ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР: станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 05.05.2026).

У рішенні суд зазначив про те, що проходження державної служби особою характеризується особливими вимогами, які до неї застосовує законодавець: це пов'язано зі значущістю виконуваної діяльності та паралельним обмеженням окремих конституційних прав громадян. Водночас такі особи сплачували додатковий збір на обов'язкове державне пенсійне страхування чи єдиний соціальний внесок зі своєї заробітної плати з 15 березня 2000 року до 30 квітня 2016 року включно. Це обумовило настання правомірних очікувань з їхнього боку в контексті підвищеного розміру пенсій у майбутньому.

З огляду на викладене, судом визнано «підпункт 1 пункту 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VII неконституційним через відсутність перехідних умов пенсійного забезпечення чи компенсаційних механізмів для осіб, які у період із 15 березня 2000 року до дня набрання чинності зазначеним законом обіймали посади державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, але станом на 1 травня 2016 року не мали потрібного стажу для призначення пенсії на підставі статті 37 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII зі змінами»⁵⁹. Крім цього, суд зобов'язав державу у розумний строк унормувати дану ситуацію із врахуванням приписів Основного Закону.

Особливості виконання внесеного омбудсменом подання (припису) також ставали предметом судового розгляду. Так, Постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 640/2521/20 від 19.01.2023 р. вирішено такий публічно-правовий спір. Вища школа адвокатури Національної асоціації адвокатів України звернулась до суду з позовом до омбудсмена, у якому просила визнати протиправним та скасувати внесений ним припис. До заяви позивачем було додано клопотання про забезпечення позову шляхом зупинення дії припису до моменту, коли судові рішення набере законної сили. Судами попередніх інстанцій відповідні заяви позивача були задоволені. омбудсмен звернувся до Верховного Суду з касаційною скаргою, у якій просив скасувати рішення судів попередніх інстанцій.

Суд звернув увагу на правову природу припису Уповноваженого та зазначив таке: внесений омбудсменом припис є окремою формою реагування суб'єкта, який наділений владними повноваженнями у конкретній сфері суспільних відносин. Виконання суб'єктом вимог, зазначених у приписі, свідчить про досягнення мети та призначення припису, що виключає настання негативних наслідків, які стосуються его

⁵⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-301/2019(7129/19) від 20 січня 2026 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-26#Text> (дата звернення: 05.05.2026).

невиконання. Водночас це не скасовує чинність припису та не позбавляє права суб'єкта, якому адресовано документ, у випадку незгоди із вказаними в ньому порушеннями, реалізувати своє право на судовий захист та вимагати визнання його протиправним. Врахування лише імовірності застосування до конкретної посадової особи відповідача адміністративних стягнень, які передбачені законодавством про адміністративні правопорушення в частині невиконання припису у зазначений строк, також не може слугувати підставою для застосування інституту забезпечення позову⁶⁰.

Тобто правова природа актів реагування омбудсмена впливає з його повноважень, які визначені Конституцією України та законодавством, що окреслює компетенцію цієї інституції. Невиконання припису шляхом застосування способів захисту через інститут забезпечення позову допускається лише у випадку, коли будуть доведені обґрунтовані для цього підстави. Виконання припису – обов'язок суб'єкта, щодо якого він винесений, проте незгода із зафіксованими у згадуваному документі порушеннями не забороняє реалізувати право на судовий захист.

Реалізуючи свої функції, омбудсмен застосовує увесь спектр повноважень, які визначаються законодавством та закріплюються у його адміністративно-правовому статусі. Проте виникають ситуації, коли реалізація окремих повноважень призводить до публічно-правових спорів. Постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 22 грудня 2021 року розглянуто справу за участю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (позивач) та Міністерства юстиції України (відповідач). Суть спору полягала в тому, що омбудсмен просив суд визнати протиправними та нечинними низку наказів Міністерства юстиції України, які стосувались реалізації експериментального проекту щодо платної послуги з надання поліпшених побутових умов та харчування особам, узятим під варту, в слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби України та виключити їх із Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Вважаючи окремі норми затвердженого порядку проведення зазначеного експерименту такими, що не відповідають нормам правових актів вищої юридичної сили, та вказуючи на те, що омбудсмен є суб'єктом правовідносин, у яких застосовуватимуться положення відповідного наказу

⁶⁰ Постанова Верховного Суду у справі №640/2521/20 від 19.01.2023. *База правових позицій Верховного Суду*. URL: <https://lpd.court.gov.ua/legal-position/8124/document/17790> (дата звернення: 05.06.2026).

Міністерства юстиції України від 06 травня 2020 року № 1587/5, він звернувся до суду з вимогою про визнання його нечинним⁶¹.

На його думку, затверджений порядок сприяє виникненню непрямой дискримінації за ознакою майнового стану через настання несприятливих наслідків для осіб, до яких застосовано тримання під вартою, проте які через свій майновий стан не можуть скористатись такою послугою. Це призводить до порушення п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Верховним Судом перевірено наявність в омбудсмена повноважень шляхом аналізу положень Конституції України та спеціального законодавства. На нього покладається обов'язок щодо запобігання будь-яким формам дискримінації стосовно реалізації людиною своїх прав і свобод відповідно до ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Судом проаналізовано повноваження, передбачені ст. 13 Закону № 776/97-ВР, та встановлено «відсутність абсолютного права звернення до суду з оскарженням нормативно-правового акта, оскільки в Законі № 776/97-ВР чітко окреслено можливі інструменти реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»⁶². Посилання омбудсмена на ст. 10 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» не можуть не враховувати відповідні норми спеціального законодавства – Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Посилання омбудсмена на ст. 10 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» не можуть не враховувати відповідні норми спеціального законодавства – Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Окремо адміністративно-правовий статус омбудсмена включає повноваження щодо розгляду звернень приватних осіб: громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи осіб, які діють в їхніх інтересах.

Процедурний аспект розгляду звернення визначений Законом України «Про звернення громадян»: вони подаються письмово впродовж одного року після виявлення порушення. В окремих випадках строк розгляду продовжується Уповноваженим, але не більше ніж до двох років. Відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», він: розпочинає провадження у справі з урахуванням вимог законодавства України про звернення громадян; роз'яснює заявнику необхідні заходи, які ним мають бути вжиті; скеровує

⁶¹ Постанова Верховного Суду у справі № 640/4083/21 від 22.12.2021. *База правових позицій Верховного Суду*. URL: <https://lpd.court.gov.ua/legal-position/8325/document/22250> (дата звернення: 05.06.2026).

⁶² Там само.

за належністю звернення, якщо воно не належить до його компетенції, відповідному органу та здійснює контроль за розглядом звернення; відмовляє в розгляді звернення⁶³. Поряд з цим він повідомляє особу про результати розгляду чи відмову у розгляді її заяви. Відмова повинна бути обґрунтованою.

З прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» виникла необхідність у кардинальному оновленні законодавства України про звернення громадян. Діючі сьогодні нормативні акти суперечать одне одному. Зважаючи на моральну застарілість положень Закону України «Про звернення громадян», його невідповідність визнаним принципам «good governance», наявність норм які дисонують із рівнем правового регулювання публічного врядування в Україні, необхідно якомога швидше прийняти оновлення законодавство у цій сфері. Як зазначають В. К. Колпаков та І. В. Ковбас «... процедура розгляду скарг становить певний виняток із цих правил, оскільки в разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління сторони правовідносин протистоять одна одній, оскільки у них існують різні уявлення про те, як слід вирішити конкретну адміністративну справу»⁶⁴.

Погоджуємось із думкою авторів, оскільки чинне законодавство про адміністративну процедуру та звернення громадян в Україні вимагає чіткого розмежування застосування його норм. Основні критерії розмежування наведено у ст. 3 Закону України «Про адміністративну процедуру». Серед інших правовідносин дія означеного закону не поширюється на «розгляд звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин»⁶⁵. Вони регулюватимуться законодавством про звернення громадян. На сьогодні воно потребує суттєвого оновлення що, безперечно, вплине на виконання омбудсменом повноважень у сфері захисту прав та інтересів людини.

На думку О.М. Соловйової «скарга це вимога про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування,

⁶³ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 05.05.2026).

⁶⁴ Колпаков В., Ковбас І. Поняття, зміст та особливості адміністративної процедури. *Ерліхівський журнал*. 2025. No. 12. С. 27–33. URL: <https://doi.org/10.32782/ehrlchysjournal-2025-12.04> (date of access: 06.06.2026).

⁶⁵ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 05.06.2026).

підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Доволі довго саме цей закон був основоположним в забезпеченні права громадян на адміністративне оскарження. Після вступу в дію Закону України «Про адміністративну процедуру», акценти трохи змістилися, і Закон України «Про звернення громадян» стосується розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність відповідних суб'єктів у відносинах, на які не поширюється дія законодавства про адміністративну процедуру. В усіх інших випадках скарги розглядаються у відповідності до законодавства про адміністративну процедуру з урахуванням особливостей визначених спеціальним законодавством»⁶⁶. Головною перешкодою яка не дозволяє провести таке розмежування що, в тому числі, негативно впливає на можливості омбудсмена реагувати порушення прав і свобод людини є неприйняття нового Закону України «Про звернення громадян», проєкт якого розміщений на сайті Верховної Ради України⁶⁷. Тому подальше вдосконалення законодавства про звернення громадян стане наступним кроком до формування людиноцентристського вектора розвитку не лише інституту звернення та адміністративної процедури, а й інституту омбудсмена в Україні.

ВИСНОВКИ

Адміністративно-правове регулювання інституту омбудсмена в Україні та Ізраїлі має спільні й відмінні риси. До спільних можемо віднести врахування обома правовими системами вимог міжнародних документів у сфері захисту прав людини та функціонування відповідних національних інституцій. Імплементация Паризьких принципів демонструє спрямованість Української та Ізраїльської держав виконувати рекомендації, які стосуються окремих аспектів забезпечення конституційно-правового й адміністративно-правового регулювання діяльності інституту омбудсмена. Судова гілка влади відіграє істотну роль у вирішенні публічно-правових спорів, які виникають за участю омбудсмена. Верховний Суд України та Верховний Суд Ізраїлю неодноразово розглядали справи, що стосувалися конкретних аспектів адміністративно-правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Державного контролера.

Відмінності проявляються у нормативній основі діяльності Державного контролера в Ізраїлі, яка складається з Основного закону: Державний

⁶⁶ Соловійова О.М. Закони України «Про звернення громадян» та «Про адміністративну процедуру»: точки дотику та розмежування. Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели: зб. тез за матеріалами панельної дискусії IX Харківського міжнародного юридичного форуму (23 верес. 2025 р.). Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2025. с. 42-48. 54 с.

⁶⁷ Проєкт закону про звернення. № 11082 від 13.03.2024. *Електронний кабінет громадянина*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43836> (дата звернення: 25.05.2026).

контролер та спеціального закону. Зважаючи на відсутність писаної Конституції, Основні закони визнаються такими, що мають статус конституційних, хоча й приймаються за загальною процедурою. Особливо використовується практика Верховного Суду Ізраїлю. У цьому аспекті адміністративно-правовий статус цієї національної інституції у сфері захисту прав людини має схожість із системою загального права та моделями, які визначають такі інституції як окремих суб'єктів публічно-правових відносин, що забезпечують захист прав і свобод людини.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має окрему конституційно-правову основу, яка закріплена в Конституції України. Чинне законодавство, яким визначається його адміністративно-правовий статус, формують однойменний закон, підзаконні акти, а також акти управління, що приймаються омбудсменом на виконання своїх повноважень.

Українська судова практика сформувала чіткі правові позиції, які стосуються виконання актів реагування омбудсмена та неможливості застосування при цьому заходів забезпечення позову: виконання припису (подання) жодним чином не нівелює право особи звернутися до суду за захистом, якщо цей документ, на її думку, містить порушення положень законодавства. Крім цього, подання Уповноваженого до Конституційного Суду України виступають ефективним інструментом удосконалення чинного законодавства та захисту конституційних прав громадян.

Верховний Суд Ізраїлю розглядає справи за участю Державного контролера, ініційовані органами публічної влади, у випадках, що стосуються виконання внесених ним приписів. Суд ретельно аналізує процедуру розгляду справи та винесення рішення. Фактично вирішується питання про те, чи діяв Державний контролер у межах наданих повноважень, чи застосовувався ним принцип розумності та чи забезпечувалося додержання прав суб'єкта, щодо якого прийнято негативне рішення.

Адміністративно-правовий статус Державного контролера потребує чіткішого нормативного регулювання його діяльності, що неодноразово висвітлювалося в наукових публікаціях. Зрештою, вкрай необхідним є прийняття кодифікованої Конституції Ізраїлю. Проте це жодним чином не применшує значення та ролі, яку відіграє Державний контролер як національна інституція у сфері захисту прав людини в Ізраїлі.

Зміни в адміністративно-правовому статусі О

омбудсмена в Україні доцільно здійснити у двох основних напрямках. Перший полягає в оновленні профільного закону, де варто чітко передбачити види діяльності цієї інституції з метою поширення парламентського контролю на суміжні правозахисні структури (наприклад, урядових уповноважених). Другий напрям стосується якомога швидшого

прийняття нового Закону України «Про звернення громадян», який повинен чітко розмежувати сферу діяльності адміністративних органів (у межах загальної адміністративної процедури) та омбудсмена.

АНОТАЦІЯ

Дослідження присвячено аналізу особливостей адміністративно-правового статусу омбудсмена в Ізраїлі та Україні. Встановлено, що обидві правові системи врегульовують функціонування цього інституту на підставі положень міжнародних документів та національного законодавства. Доведено, що під час дії спеціальних правових режимів діяльність омбудсмена не обмежується, а навпаки, модернізується з урахуванням актуального стану суспільства та держави. Визначено, що попри окремі проблемні аспекти законодавчого закріплення адміністративно-правового статусу, означені інституції ефективно виконують свою правозахисну функцію. В обох державах призначення відповідної особи на посаду Державного контролера та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відбувається за чіткою процедурою, що визначена нормами спеціального законодавства. Попри існуючі відмінності у правовому регулюванні, ізраїльська та українська судова практика неодноразово вирішує публічно-правові спори, де однією зі сторін є омбудсмен. З'ясовано, що такі судові рішення безпосередньо позначаються на подальшій реалізації омбудсменом своїх повноважень із додержанням принципів «доброго врядування» (good governance).

Література

1. Aharon Barak. On Society, Law, and Judging. *Tulsa Law Review*. 2013. Vol. 47. Number 2. P. 297-318. URL : <https://digitalcommons.law.utulsa.edu/tlr/vol47/iss2/1> (date of access: 08.05.2026).
2. Aloni v. Jerusalem Municipality Comptroller, Case no. HCJ 7805/00 / High Court of Justice of Israel. URL: <https://supreme.court.gov.il> (accessed: 21.05.2026).
3. Barak A. Interpretation of Basic Laws. *Mishpatim*. 1992. Vol. 22. P. 31, 52–53.
4. Barak A. Proportionality in the Law. Cambridge University Press, 2010. 594 p.
5. Ben-Porat M.. The Ombudsman as the Protector of Democracy and Human Rights. *Studies in State Audit*. 1997. Issue 57. P. 57-82. URL : <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/iyunim/1997-Iyunim57/1997-Iyunim57-700-MiriamBenPorat.pdf> (date of access: 08.05.2026).

6. Basic-Law: The State Comptroller (Originally Adopted In 5748-1988). URL : <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/documents/BasicLawsPDF/BasicLawStateComptroller.pdf> (date of access: 08.05.2026).
7. Convention on the Rights of the Child : Gen. Assembly resolution 44/25 : adopted 20 Nov. 1989. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> (дата звернення: 08.05.2026).
8. Declaration of Israel's Independence 1948. Avalon Project – Documents in Law, History and Diplomacy. URL: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/israel.asp (date of access: 08.05.2026).
9. Gavison Ruth. A. Constitutional Revolution? in Gambaro, Antonio and Rabello, Alfredo, eds. New European Ius Commune. 1999. Jerusalem. Sacher Institute.
10. Gilad Avni v. the Prime Minister, Case no. HCJ 1384/98. *Cardozo Israeli Supreme Court Project*. URL: <https://versa.cardozo.yu.edu/topics/judicial-review> (date of access: 24.05.2026).
11. Handling of Complaints. Office of the State Comptroller and Ombudsman of Israel. URL: <https://www.mevaker.gov.il/en/ombudsman/handling-of-complaints> (date of access: 21.05.2026).
12. Harari Proposal Passes, Ending Prospects for an Israeli Constitution. Center for Israel Education. URL : <https://israeled.org/harari-proposal-constitution/> (date of access: 08.05.2026).
13. International Covenant on Civil and Political Rights : Gen. Assembly resolution 2200A (XXI) : adopted 16 Dec. 1966. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> (дата звернення: 08.05.2026).
14. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : Gen. Assembly resolution 2200A (XXI) : adopted 16 Dec. 1966. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> (дата звернення: 08.05.2026).
15. Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts : adopted Oct. 1977 : recognized by UN Gen. Assembly resolution 66/209 (22 Dec. 2011). URL: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/> (дата звернення: 19.05.2026).
16. Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803). Justia U.S. Supreme Court Center. URL : <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/> (date of access: 08.05.2026).
17. Mersel E., Gutman M., Rodas A. From State Comptroller to National Human Rights Institution – A Short But Necessary Path. *Israel Yearbook on Human Rights*. 2018. Vol. 48. P. 161–201. URL: <https://ssrn.com/abstract=3269725> (дата звернення: 02.06.2026).
18. Mexico Declaration on SAI Independence : adopted Nov. 2007 : recognized by UN Gen. Assembly resolution 66/209 (22 Dec. 2011). URL:

<https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/> (дата звернення: 19.05.2026).

19. Movement for Quality Government in Israel v. the Knesset, HCJ 6427/02. *Cardozo Israeli Supreme Court Project*. URL: <https://versa.cardozo.yu.edu/opinions/movement-quality-government-israel-v-knesset> (date of access: 24.05.2026).

20. Ombudsman Institute: Basic Models and Problems of Reception in Constitutional Law / O. Batanov et al. *Revista Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9, no. 29. p. 279. P. 273–281. URL: <https://doi.org/10.34069/ai/2020.29.05.31> (date of access: 03.06.2026).

21. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) : Gen. Assembly resolution 48/134 : adopted 19 Dec. 1993. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (date of access: 08.05.2026).

22. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) : Gen. Assembly resolution 48/134 : adopted 19 Dec. 1993. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (date of access: 08.05.2026).

23. Sarah Ben-Nun. Public complaints in Israel soar as state failures compound. *The Jerusalem Post*. URL : <https://www.jpost.com/israel-news/article-896704> (date of access: 8.05.2026).

24. Shapira J. C. The inaugural speech : Swearing-in Ceremony at the Knesset Plenum, 4 Jul. 2012 / The Knesset. URL: <https://main.knesset.gov.il> (accessed: 21.05.2026).

25. State Comptroller Law, 5718-1958 [Consolidated Version]. Office of The State Comptroller and Ombudsman of Israel. URL <https://media.mevaker.gov.il/mevaker/media/ictce1vf/laws-compotroller-law-en.pdf> (date of access: 08.05.2026).

26. State Comptroller Law, 5718-1958 [Consolidated Version]. Office of The State Comptroller and Ombudsman of Israel. URL <https://media.mevaker.gov.il/mevaker/media/ictce1vf/laws-compotroller-law-en.pdf> (date of access: 08.05.2026).

27. *Turner v. State Comptroller*, Case no. HCJ 4914/94, 49(3) Isr. S. C. 771 (1995) / High Court of Justice of Israel. URL: <https://supreme.court.gov.il> (дата звернення: 21.05.2026).

28. The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens | IFPP. *IFPP*. URL: <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/> (date of access: 08.05.2026).

29. United Mizrahi Bank v. Migdal Cooperative Village. CA 6821/93. November 9, 1995. <https://versa.cardozo.yu.edu/opinions/united-mizrahi-bank-v-migdal-cooperative-village> (date of access: 08.05.2026).

30. Universal Declaration of Human Rights : Gen. Assembly resolution 217 A : adopted 10 Dec. 1948. URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (дата звернення: 08.05.2026).

31. Висновок Конституційного Суду України у справі: Висновок Конституц. Суду України від 20.11.2019 № 6-в/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006v710-19#Text> (дата звернення: 02.06.2026).

32. Деякі питання виконання Закону України “Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин” : Постанова Каб. Міністрів України від 29.04.2022 № 511 : станом на 30 верес. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/511-2022-п#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

33. Деякі питання освітнього омбудсмена : Постанова Каб. Міністрів України від 06.06.2018 № 491 : станом на 10 лют. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-п#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

34. Колпаков В., Ковбас І. Поняття, зміст та особливості адміністративної процедури. *Ерліхівський журнал*. 2025. No. 12. С. 27–33. URL: <https://doi.org/10.32782/ehrlchsjournal-2025-12.04> (date of access: 06.06.2026).

35. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 01.06.2026).

36. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмена: теорія і практика: монографія. Харків: ХНУВС, 2004. С. 35. (450 с.)

37. Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки антикорупційної ініціативи України від 12.05.2014. Рада бізнес-омбудсмена. URL : https://boi.org.ua/wp-content/uploads/2023/08/мемо_ed2.pdf (дата звернення: 03.06.2026).

38. Постанова Верховного Суду у справі № 640/4083/21 від 22.12.2021. *База правових позицій Верховного Суду*. URL: <https://lpd.court.gov.ua/legal-position/8325/document/22250> (дата звернення: 05.06.2026).

39. Постанова Верховного Суду у справі №640/2521/20 від 19.01.2023. *База правових позицій Верховного Суду*. URL: <https://lpd.court.gov.ua/legal-position/8124/document/17790> (дата звернення: 05.06.2026).

40. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 05.06.2026).

41. Про затвердження Стратегії діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на період до 2027 року. Наказ Уповнов. Верховної Ради України з прав людини №97.15/23 від 1.09.2023 р. URL : <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%2097.15.23.pdf> (дата звернення: 03.06.2026).

42. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII : станом на 1 січ. 2026 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

43. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти : Закон України від 12.07.2018 № 2505-VIII : станом на 4 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

44. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 05.05.2026).

45. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> (дата звернення: 05.05.2026).

46. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена : Постанова Каб. Міністрів України від 26.11.2014 № 691 : станом на 23 трав. 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-п#Text> (дата звернення: 03.06.2026).

47. Проект Закону про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України). Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66256 (30.05.2026).

48. Проект закону про звернення. № 11082 від 13.03.2024. *Електронний кабінет громадянина*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43836> (дата звернення: 25.05.2026).

49. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-301/2019(7129/19) від 20 січня 2026 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-26#Text> (дата звернення: 05.05.2026).

50. Соловійова О.М. Закони України «Про звернення громадян» та «Про адміністративну процедуру»: точки дотику та розмежування. Право на звернення: конституційні основи та законопроектні новели: зб. тез за матеріалами панельної дискусії IX Харківського міжнародного юридичного форуму (23 верес. 2025 р.). Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2025. с. 42-48. 54 с.

51. Тімашов В.О. Адміністративно-правове забезпечення прав громадян України в умовах Євроінтеграції: доктринальні положення: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2018. С. 245. 668 с.

52. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2025 році. Омбудсман України. Офіційний веб-сайт. URL : <https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/2-22042026-0951-shchorichna-dopovid-upovnovazhenogo-2025.pdf> (дата звернення: 01.06.2026).

Information about the author:

Krainii Pavlo Ivanovich,

PhD in Law,

Associate Professor at the Department of Public Law

Yuriy Fedcovich Chernivtsi National University

2, Kotsiubynskoho Str., Chernivtsi, Ukraine, 58002