

of violated rights and interests of private individuals, namely: on the need to improve the mechanism for assessing the execution of a court decision (through amendments and additions to the CAP of Ukraine regarding the clarification of the requirements for the content of the execution report; regarding the obligation of the subject of authority to confirm the execution of the court decision not only with explanations, but also with proper evidence of actual actions, registers of payments made, acts of decisions made, etc.), which will eliminate the imitation of the execution of court decisions; to discipline subjects of authority through personal participation, etc.

Keywords: *administrative proceedings, judicial protection, judicial control, enforcement of a court decision, public law cases, social, pension and land disputes, public service, administrative courts, liability, enforcement report, fine, subject of authority, principles of administrative proceedings.*

*Дата першого надходження статті до видання: 02.03.2026 р.
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.03.2026 р.*

УДК 342.7:35.072.2
DOI 10.31558/2786-5835.2026.1.1.29

Пузирна Наталія Станіславівна,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Національного університету «Чернігівська політехніка»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7297-0829>*

ІНСТИТУЦІЙНА СПРЯМОВАНІСТЬ ЯК ОДИН ІЗ КРИТЕРІЇВ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ОМБУДСМАНА З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті розглянута інституційна спрямованість як один із критеріїв форм взаємодії омбудсмана з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю в Україні. Зазначено, що дослідження форм та механізмів співпраці омбудсмана з органами державної влади та громадськістю потребує проведення науково-теоретичного розмежування безпосередніх форм діяльності омбудсмана та форм його взаємодії з іншими суб'єктами, де останню треба розглядати як специфічну систему правової комунікації, спрямовану на консолідацію зусиль у превентивній сфері. Проаналізовано поняття правової комунікації, під якою розуміється: діалог з органами публічної влади; прямий контакт з громадянами; спільні моніторинги та партнерство; процесуальна та міжнародна координація. Охарактеризована взаємодія омбудсмана з громадськістю та громадянським суспільством, що є фундаментом демократичного контролю, яка реалізується завдяки: створенню консультативних рад при омбудсмані, до яких входять правозахисники, експерти та представники громадських організацій; залученню представників громадськості до спільних моніторингових візитів, що дає змогу зробити перевірки більш незалежними та прозорими; представленню щорічних та спеціальних доповідей, які обговорюються з експертним середовищем та медіа. Наголошено, що співпраця з міжнародними інституціями та омбудсманами інших країн створює додаткові гарантії захисту прав українських громадян за кордоном та сприяє імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство. Запропоновано авторське визначення інституційної спрямованості як форми взаємодії омбудсмана з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю ми розуміємо здатність омбудсмана виконувати свої функції через цільове забезпечення належного

рівня нормативно-правового регулювання, системно-структурної та функціональної організації його діяльності орієнтовану на взаємодію омбудсмана з державними та недержавними інституціями. У статті також зроблено висновок про те, що інституційна спрямованість як форма взаємодії омбудсмана з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю, включає в себе вертикальну (державно-владну) та горизонтальну (суспільну) взаємодію, а також транскордонну (міжнародну) координацію.

Ключові слова: інституційна спрямованість, форма взаємодії, омбудсман, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадськість.

Постановка проблеми. Дослідження форм та механізмів співпраці омбудсмана з органами державної влади та громадськістю потребує проведення науково-теоретичного розмежування безпосередніх форм діяльності омбудсмана та форм його взаємодії з іншими суб'єктами, де останню треба розглядати як специфічну систему правової комунікації, спрямовану на консолідацію зусиль у превентивній сфері.

Для того, щоб чітко розмежувати поняття «форми діяльності» та «форми взаємодії», важливо визначити їх природу: форми діяльності – це те, що саме робить омбудсман у межах своїх повноважень (інструментарій), а форми взаємодії – це те, як він комунікує та об'єднує зусилля з іншими суб'єктами для досягнення спільної мети. Наприклад, факти взаємодії омбудсмана з органами влади в процесі обміну інформацією та ресурсами, моніторингів з представниками громадськості, механізм розгляду рекомендацій омбудсмана органами влади та зворотний зв'язок щодо їх виконання.

Під правовою комунікацією та реагуванням розуміється: діалог з органами публічної влади, результатом якого є спільний пошук шляхів вирішення проблем; завдяки соціально-правовій взаємодії відбувається прямий контакт із громадянами через розгляд їх скарг та факти перевірок на місцях і діалог з потерпілими та представниками влади; спільні моніторинги та партнерство забезпечують реалізацію спільних зусиль омбудсмана та громадськості; процесуальна та міжнародна координація дає змогу на рівні глобальних стандартів взаємодії з різними міжнародними інституціями. Одним із критеріїв форм взаємодії омбудсмана з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю виступає інституційна спрямованість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження форм взаємодії омбудсмана з іншими державними інституціями знайшло відображення в роботах учених-юристів: В. І. Озель [1], М. І. Зелінська, К. О. Рубанова [2], А. А. Багмет [3] тощо. Питанням форм взаємодії омбудсмана з недержавними інституціями приділили увагу дослідники Ю. Л. Белоусов, В. С. Пивоваров, С. П. Швець [4], Ю. В. Христова, Ю. В. Кеню [5] тощо. Водночас питання критеріїв класифікації форм взаємодії омбудсмана з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю в Україні, у тому числі в умовах воєнного стану, залишаються недостатньо вивченими.

Метою наукової статті є дослідження інституційної спрямованості як одного з критеріїв форм взаємодії омбудсмана з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю, з'ясування її сутності та особливостей.

Виклад основного матеріалу. Інституційну спрямованість ми розглядаємо як один із критеріїв форм взаємодії омбудсмана з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю, яка поділяється на: 1) вертикальну (державно-владну) взаємодію; 2) горизонтальну (суспільну) взаємодію; 3) транскордонну (міжнародну) координацію.

Розглядаючи вектор інституційної спрямованості, треба чітко розмежовувати процеси вертикальної та горизонтальної взаємодії.

Вертикальна (державно-владна) модель ґрунтується на реалізації контрольних повноважень омбудсмана щодо органів виконавчої влади та силових структур, де ключовим є механізм актів реагування.

У 2023 році Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звертався до Голови Верховної Ради України щодо прискорення розгляду законопроекту «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації» [6, с. 14].

Взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування спрямована на контроль за дотриманням прав людини посадовими особами: надання пропозицій до законопроектів щодо покращення стандартів захисту прав людини; оприлюднення рекомендацій та подання до органів влади для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень; участь у засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств та місцевих рад; доступ до необхідної інформації, документів, матеріалів та пояснень від держслужбовців на його запит протягом встановленого терміну; спрямування запитів омбудсмана до органів місцевої влади; надання обов'язкових до розгляду рекомендацій, моніторинг виконання рішень на предмет дискримінації чи порушення прав внутрішньо переміщених осіб.

Ефективність діалогу з виконавчою гілкою влади чи судами прямо залежить від кваліфікації та кількості персоналу, який залучений до підготовки звернень. Статистика свідчить, що 68 % скаржників на органи влади звертаються саме до омбудсмана. Вважається, що омбудсман є незалежним, але його спроможність реального захисту прав потребує зміцнення. Омбудсману бракує персоналу, спостерігається постійна висока плинність кадрів. Хоча у 2020 році омбудсман отримав утричі менше скарг на порушення права на доступ до інформації, ніж у 2019 році, протоколи, складені у 2020 році, становили 5 % від загальної кількості отриманих скарг. Отже, показник складених протоколів свідчить про реальний рівень адміністративного реагування на порушення [7, с. 82].

На противагу цьому, горизонтальна (суспільна) взаємодія базується на партнерських засадах із правозахисними організаціями та громадськістю, що дає змогу залучати експертний потенціал громадянського суспільства до процесів демократичного контролю.

Взаємодія з громадськістю та громадянським суспільством є фундаментом демократичного контролю, яка реалізується завдяки: створенню консультативних рад при омбудсмані, до яких входять правозахисники, експерти та представники громадських організацій; залученню представників громадськості до спільних моніторингових візитів, що дає змогу зробити перевірки більш незалежними та прозорими; представленню щорічних та спеціальних доповідей, які обговорюються з експертним середовищем та медіа.

Зокрема, якісно новий формат співпраці Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з громадськістю з метою найбільш ефективного проведення заходів у межах відкритих проваджень з використанням можливостей громадських приймалень неурядових організацій, експертний та правозахисний потенціали інститутів громадянського суспільства [4, с. 100–102]. Результати співпраці із зазначеними громадськими організаціями під час проведення заходів у межах відкритих спеціальних проваджень засвідчили її ефективність. Тому за результатами зустрічі з представниками правозахисних організацій Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (УМДПЛ), Асоціації незалежних моніторів (АНМ) і Харківським інститутом соціальних досліджень (ХІСД) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини було запропоновано створити механізм спільних із громадськістю проваджень.

З-поміж проблем реалізації такої взаємодії, як зазначають дослідники, є відсутність у організацій громадянського суспільства змоги впливати на висування кандидатів на посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, закриті перевірки замість відкритого конкурсу на посаду негативно позначаються на незалежності та неупередженості Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, його політичній незаангажованості, а отже, і на можливості ефективно захищати права людини в Україні [6, с. 10].

Критика діяльності омбудсмана наявна й у звіті за 2024 рік глобальної мережі організацій громадянського суспільства «UNCAC Coalition» [7, с. 10, 82] щодо потреби у зміцненні інституційної спроможності омбудсмана, відсутності механізмів та гарантій обов'язкового виконання рекомендацій органами влади, проблем зі структурованістю та способами подання інформації у щорічних звітах Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Під час систематичної взаємодії омбудсмана з громадськими організаціями, задля забезпечення демократичного контролю, виявлено низку критичних для

суспільства проблем, зокрема, це питання захисту прав внутрішньо переміщених осіб та ефективність реагування на порушення з боку територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (ТЦК та СП) України в контексті того, що фіксація порушень не завжди призводить до реального покарання винних посадовців.

Так, під час засідання Тимчасової слідчої комісії омбудсман заявив, що у 2022 році, коли почалося повномасштабне російське вторгнення, лише 18 громадян звернулися до Офісу омбудсмана щодо можливого порушення їхніх прав під час проведення мобілізації, але у 2023 році омбудсман отримав 514 звернень, у 2024 – 3 312, а у 2025 – 6 127 [8]. Найбільш поширеними скаргами є незаконне обмеження свободи пересування під час затримання, доставляння до ТЦК та СП України, поверхневе проведення медичних оглядів військово-лікарською комісією (ВЛК), порушення під час розгляду питань надання відстрочки від призову та незаконне утримання у приміщеннях ТЦК та СП України. Серед інших випадків, які, за словами омбудсмана, були зафіксовані у 2025 році – закриття облич військових ТЦК та СП України, перевірка документів без фізичної присутності поліції та невідповідність збірних пунктів стандартам людської гідності.

До офісу омбудсмана надходить безліч скарг від внутрішньо переміщених осіб через: позбавлення соціальних виплат від держави, ненадання додаткових послуг у громадах. Омбудсман звертався з цих питань до уряду з вимогою негайного перегляду змін у механізмі виплат допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам [9].

Водночас громадські організації зазначають, що дії омбудсмана мають суто рекомендаційний характер і далі звернень до уряду справа не йде, тобто вказують на недостатній вплив омбудсмана на уряд щодо збереження виплат для переселенців.

У Щорічній доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році омбудсман наголошує на необхідності ухвалити державну програму, яка б розв'язувала питання фінансування, розподілу ресурсів та задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб. Для вивчення умов проживання внутрішньо переміщених осіб в місцях тимчасового проживання протягом 2024 року секретаріат омбудсмана провів 1 262 моніторингові візити до 23 областей України та міста Києва. За результатами візитів офіс омбудсмана надав органам влади 3 156 рекомендацій щодо покращення умов проживання в місцях тимчасового проживання та погодження їх з мінімальними вимогами для життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб. Повідомляється, що з цієї кількості рекомендацій органи влади виконали 29 %, але 66 % перебувають у статусі виконання [10].

На завершення зазначимо, що міжнародна координація діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в межах системної роботи з

інституціями Організації Об'єднаних Націй та Організації з безпеки і співробітництва в Європі демонструє високу ефективність у питаннях гуманітарного посередництва.

Співпраця з міжнародними інституціями та омбудсманами інших країн створює додаткові гарантії захисту прав українських громадян за кордоном та сприяє імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство.

У Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2023 рік [11, с. 17–18] було висвітлено низку заходів омбудсмана на міжнародній арені, зокрема участь у сесіях Ради Організації Об'єднаних Націй з прав людини для інформування світової спільноти про ганебну практику кричущих порушень прав людини, які використовує росія під час збройної агресії проти України, а також консолідації зусиль держав-учасників довкола позиції щодо спонукання агресора до виконання норм міжнародного права, недопущення росії до участі в Раді Організації Об'єднаних Націй з прав людини та інших організаціях до повного припинення збройної агресії проти України, а також питання повернення українських дітей під час зустрічей зі спеціальним представником Ватикану та Міністерства закордонних справ Об'єднаних Арабських Еміратів.

Міжнародна акредитація (рівень А), визнання та рівень співпраці з міжнародними партнерами вважаються сьогодні сильними сторонами інституту омбудсмана [2, с. 6].

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є членом у Міжнародному інституті омбудсмана, а також у Європейському інституті омбудсмана, основними напрямками діяльності якого є поширення та сприяння розвитку ідеї омбудсмана у Європі, підтримка наукових досліджень у цій сфері, сприяння обміну досвідом на національному, європейському й міжнародному рівнях [1, с. 102].

У жовтні 2023 року Уповноважений Верховної Ради України з прав людини став членом Європейської мережі органів з питань рівності (EQUINET) – об'єднання, яке сприяє забезпеченню рівності в Європі [13].

У 2024 році Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини обрано членом правління Європейської мережі національних інституцій з прав людини (ENNHRI) та альтернативним членом Бюро Глобального альянсу національних інституцій з прав людини (GANHRI). Омбудсман взяв участь в ініціюванні приєднання України до Агенції ЄС з основоположних прав (European Union Agency for Fundamental Rights) як спостерігач, що сприятиме поглибленню нашої інтеграції до європейського правозахисного простору [11, с. 12].

Висновки. Узагальнюючи викладене, нами запропонований один із критеріїв форм взаємодії омбудсмана з владними організаціями та громадянським суспільством – інституційна спрямованість. Під інституційною спрямованістю як

формою взаємодії омбудсмана з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю ми розуміємо здатність омбудсмана виконувати свої функції через цільове забезпечення належного рівня нормативно-правового регулювання, системно-структурної і функціональної організації його діяльності орієнтовану на взаємодію омбудсмана з державними та недержавними інституціями. До інституційної спрямованості як форми взаємодії омбудсмана з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю, на наш погляд, належать: 1) вертикальна (державно-владна) взаємодія; 2) горизонтальна (суспільна) взаємодія; 3) транскордонна (міжнародна) координація.

Список використаних джерел

1. Озель В. І. Тенденції розвитку інституту омбудсмена. *DICTUM FAKTUM*. 2020. № 3(8). С. 98–106.
2. Зелінська М. І., Рубанова К. О. Омбудсман як інститут публічної політики: роль, функції та перспективи розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2025. № 16. С. 345–351. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/7236/7356> (дата звернення: 13.05.2026).
3. Багмет А. А. Аналіз міжнародного досвіду взаємодії омбудсманів з органами публічної адміністрації та перспективи для України. *Київський часопис права*. 2025. № 4. С. 70–77.
4. Белоусов Ю. Л., Пивоваров В. С., Швець С. П. Посібник з проведення проваджень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах про катування та неналежне поведіння у взаємодії з представниками неурядових організацій. Київ: ВАІТЕ, 2014. 112 с. URL: <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/3/368881.pdf> (дата звернення 13.05.2026).
5. Христова Ю. В., Кеню Ю. В. Взаємодія омбудсмена з недержавними правозахисними організаціями та юридичними вузами: зарубіжний досвід. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 23–27.
6. Тіньовий звіт до розділу 23 «Правосуддя та фундаментальні права» Звіту Європейської комісії щодо України у 2023 році. URL: <https://zmina.ua/publication/tinovyj-zvit-do-rozdilu-23-pravosuddya-ta-fundamentalni-prava-zvitu-yevropejskoyi-komisiyi-shhodo-ukrayiny-u-2023-rozci/> (дата звернення 13.05.2026).
7. CIVIL SOCIETY REPORT on the implementation of Chapter II (Prevention) & Chapter V (Asset Recovery) of the *United Nations Convention against Corruption in Ukraine* by Institute of Legislative Ideas. Kyiv, 2024. UNCAC Coalition. 145 p. URL: <https://uncaccoalition.org/wp-content/uploads/Final-%E2%80%93-Civil-Society-Parallel-Report-on-UNCAC-Implementation-in-Ukraine-%E2%80%93-Institute-of-Legislative-Ideas-%E2%80%93-UNCAC-Coalition-%E2%80%93-12-June-2024.pdf> (дата звернення 13.05.2026).
8. Лаврук Ю. «Системна криза». Лубінець заявив про зростання кількості скарг на ТЦК та запропонував змінити підхід до мобілізації. *hromadske.ua*. 2026. URL: <https://hromadske.ua/viyna/259163-systemna-kryza-lubinets-zaiavyv-pro-zrostannia-skarh-na-ttsk-ta-zaproponuvav-zminyty-pidkhid-do-mobilizatsiyi> (дата звернення 13.05.2026).
9. Омбудсмен отримує безліч скарг щодо скасування виплат переселенцям. *i-visti.com*. 2024. URL: <https://i-visti.com/news/14634-ombudsmen-otrimuye-bezlch-skarg-schodo-skasuvannya-viplat-pereselencyam.html> (дата звернення 13.05.2026).
10. Омбудсман вимагає від уряду ухвалити Державну програму забезпечення житлом ВПО. *zmina.info*. 2025. URL: <https://zmina.info/news/ofis-ombudsmana-napolyagaye-na-pryjnyattiderzhavnoyi-programy-zabezpechennya-zhytloom-vpo/> (дата звернення 13.05.2026).

11. Щорічна доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році. *ombudsman.gov.ua*. 340 с. URL: https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Щорічна_довідь_Уповноваженого_за_2023_рік.pdf (дата звернення 13.05.2026).
12. Про затвердження Стратегії діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на період до 2027 року: Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 01.09.2023 № 97.15/23. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/Наказ%2097.15.23.pdf> (дата звернення 13.05.2026).
13. Члени Європейської мережі органів рівності (EQUINET) одноголосно, 42 голосами підтримали членство інституції Уповноваженого в організації. Омбудсман України. *ombudsman.gov.ua*. 2023. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/chleni-yevropejskoyi-merezhi-organiv-rivnosti-equinet-odnogolosno-42-golosami-pidtrimali-chlenstvo-instituciyi-upovnovazhenogo-v-organizaciyi (дата звернення 13.05.2026).

Natalia Puzyrna. Institutional orientation as of the criteria for the forms of interaction of the ombudsman with other state authorities, local self-government bodies and the public

The article examines institutional orientation as one of the criteria for the forms of interaction of the Ombudsman with other state authorities, local self-government bodies and the public in Ukraine. It is noted that the study of the forms and mechanisms of cooperation between the Ombudsman, state authorities and the public requires a scientific and theoretical distinction between the direct forms of the Ombudsman's activity and the forms of the Ombudsman's interaction with other actors. The latter should be considered as a specific system of legal communication aimed at consolidating efforts in the preventive sphere. The concept of legal communication is analyzed. It is understood as: dialogue with public authorities; direct contact with citizens; joint monitoring and partnership; procedural and international coordination. The interaction of the Ombudsman with the public and civil society is characterized as the foundation of democratic control. Such interaction is implemented through: the establishment of advisory councils under the Ombudsman, which include human rights defenders, experts and representatives of civil society organizations; the involvement of public representatives in joint monitoring visits, which makes inspections more independent and transparent; and the presentation of annual and special reports that are discussed with the expert community and the media. It is emphasized that cooperation with international institutions and ombudsmen of other countries creates additional guarantees for the protection of the rights of Ukrainian citizens abroad and contributes to the implementation of international standards into national legislation. The article proposes the author's definition of institutional orientation as a form of interaction of the Ombudsman with other state authorities, local self-government bodies and the public. Institutional orientation is understood as the Ombudsman's ability to perform his or her functions through the targeted provision of an appropriate level of legal regulation, as well as the systemic, structural and functional organization of the Ombudsman's activities, focused on interaction with state and non-state institutions. The article also concludes that institutional orientation as a form of interaction of the Ombudsman with other state authorities, local self-government bodies and the public includes vertical interaction, namely state-authority interaction; horizontal interaction, namely social interaction; and cross-border, or international, coordination.

Keywords: institutional orientation, form of interaction, Ombudsman, state authorities, local self-government bodies, public.

*Дата першого надходження статті до видання: 25.04.2026 р.
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 01.05.2026 р.*