

УДК 342.9:342.72

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-98>

І. В. Костенко, к.ю.н., старша наукова співробітниця сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0002-8784-5422

Л. В. Челомбитько, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0002-5742-8206

УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ – НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ

Анотація. Стаття аналізує правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його місце у системі суб'єктів публічної політики у сфері прав людини. Обґрунтовано, що, попри відсутність виконавчої компетенції, інституція омбудсмана виступає ключовим актором *public policy*, впливаючи на політичний цикл через формування порядку денного, підготовку рекомендацій, моніторинг і оцінювання впливу на права людини. Підкреслюється відповідність такої ролі міжнародним стандартам – Паризьким принципам ООН, Венеційським принципам Ради Європи та практиці європейських омбудсманів.

Дослідження уточнює межі мандату Уповноваженого та окреслює його консультативно-контрольну роль без втручання у виконавчу владу.

Ключові слова: Уповноважений Верховної Ради України, омбудсман, публічна політика, права людини, міжнародні стандарти.

Проблематика та актуальність дослідження. Становлення України як демократичної та правової держави обумовлює потребу у створенні дієвої інституційної системи захисту прав і свобод людини. Центральним елементом цієї системи виступає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), який відповідно до Конституції України наділений повноваженнями парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини та громадянина (Конституція України, 1996). Традиційно його діяльність асоціювалася насамперед із реагуванням на індивідуальні порушення прав, розглядом скарг та моніторингом дотримання прав людини (Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», 1997).

Проте сучасні соціально-політичні процеси засвідчують поступове розширення фактичного впливу омбудсмана. Йдеться, зокрема, про його участь у розробленні стратегічних документів і формуванні порядку денного у сфері прав людини. Так, у 2025 році Міністерство юстиції України розпочало підготовку Національної стратегії у сфері прав людини до 2035 року, до процесу якої було залучено інститут Уповноваженого (Доручення Прем'єр-міністра України № 14964/0/1–25, 2025). Цей факт засвідчив новий рівень ролі омбудсмана, але водночас породив наукову й практичну дискусію щодо допустимості такої участі. Адже законодавство чітко окреслює його функції як контрольні та консультативні, не відносячи до них безпосереднє формування чи реалізацію державної політики.

Ситуація ускладнюється відсутністю у вітчизняному праві усталених і уніфікованих дефініцій понять «державна політика» та «публічна політика». Зокрема, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011) лише визначає суб'єктів виконавчої влади та їхні повноваження, проте не містить нормативного розмежування цих категорій. Це призводить до кон-

цептуальної невизначеності щодо статусу й компетенцій інституцій, що беруть участь у політичному циклі, та ускладнює ідентифікацію меж мандату Уповноваженого. Внаслідок цього виникає ризик як надмірного «розширення» його повноважень, так і їх необґрунтованого звуження.

У міжнародному праві визначено базові стандарти діяльності інституту омбудсмана. Паризькі принципи ООН (1993) підкреслюють незалежність національних інституцій із прав людини та їхню консультативно-моніторингову функцію, а Венеційські принципи Ради Європи (2019) забороняють інституційне підпорядкування омбудсмана органам влади, водночас визнаючи його право надавати рекомендації парламенту й уряду. Подібний підхід закріплено і в правовій основі Європейського омбудсмана (ст. 228 TFEU, 2012; Regulation (EU, Euratom) 2021/1163), а також у національних моделях держав – членів ЄС, де омбудсмани виконують дорадчо-наглядні, але не полікотворчі функції. Таким чином, у міжнародному та європейському вимірі утвердився підхід до омбудсмана як незалежного суб'єкта публічної політики, що впливає на політичний процес через рекомендації та моніторинг. В Україні ж відсутнє цілісне доктринальне обґрунтування його статусу в цій системі, що й становить наукову проблему дослідження.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є з'ясування конституційно-правового статусу та функціональної ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у системі суб'єктів публічної політики у сфері прав людини, а також формування оптимальної моделі його участі в політичному циклі.

Для досягнення поставленої мети передбачено реалізацію низки взаємопов'язаних завдань:

- проаналізувати зміст і співвідношення понять «державна політика» та «публічна політика» у вітчизняній і зарубіжній науковій доктрині;

- дослідити конституційно-правовий статус Уповноваженого та визначити межі його мандату;

- узагальнити положення міжнародних стандартів щодо діяльності інститутів омбудсмана, насамперед Паризьких прин-

ципів ООН (1993) та Венеційських принципів Ради Європи (2019);

– здійснити порівняльно-правовий аналіз моделей участі омбудсманів держав – членів ЄС та Європейського омбудсмана, закріплених у ст. 228 ДФЄС (TFEU, 2012) та Регламенті (ЄС, Євратом) 2021/1163;

– визначити механізми та допустимі межі впливу українського омбудсмана на формування, реалізацію й оцінювання політики у сфері прав людини.

Методи дослідження та наукова новизна. Методологічну основу роботи становить поєднання кількох наукових підходів. Системно-структурний метод застосовано для реконструкції інституційної архітектури публічної влади та виявлення місця Уповноваженого у ній. Формально-юридичний метод використано для аналізу положень Конституції України та спеціального законодавства. Порівняльно-правовий підхід дозволив простежити спільні та відмінні риси моделей омбудсманів у державах – членах ЄС. Телеологічний метод забезпечив з'ясування цільового призначення мандату омбудсмана у контексті публічної політики. Крім того, застосовано інструменти аналізу політичного циклу (agenda-setting, policy design, implementation, monitoring, evaluation), що відповідають сучасним підходам Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD, 2018; OECD, 2022).

Стаття пропонує новий підхід до визначення місця та ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у системі суб'єктів публічної політики. На відміну від традиційних досліджень, де його діяльність розглядається переважно крізь призму контрольних повноважень, у роботі вперше поєднано конституційно-правовий аналіз із методологією політичного циклу. Це дозволило окреслити Уповноваженого як суб'єкта публічної, а не державної політики у сфері прав людини, уточнити межі його мандату та показати, що його участь у політичному процесі реалізується через рекомендаційні, аналітичні та моніторингові інструменти. Запропоноване тлумачення забезпечує більш чітке розмежування контрольної, консультативної та аналітичної функцій омбудсмана без загрози його неза-

лежності та може слугувати основою для вдосконалення інституційної моделі захисту прав людини в Україні.

1. Співвідношення «публічної політики» та «державної політики»: український та європейський контекст

1.1. Український контекст. У Конституції України відсутнє нормативне визначення поняття «державна політика», і відповідно цей термін не функціонує як універсальна загально-правова категорія. Така ситуація створює методологічну прогалину: відсутність чіткого конституційного чи законодавчого закріплення ускладнює ідентифікацію суб'єктів формування та реалізації політики, їхніх повноважень і взаємодії, зокрема у сфері захисту прав людини. У результаті дефініція «державна політика» виявляється фрагментованою й розмитою, що знижує рівень передбачуваності та узгодженості державного управління (Валевський, 2001; Тертичка, 2002). Водночас Конституція України окреслює інституційно-правову архітектуру здійснення політики: Верховна Рада уповноважена «визначати засади внутрішньої і зовнішньої політики» (ст. 85), Президент здійснює «керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави» (ст. 106), а Кабінет Міністрів відповідно до ст. 116 «забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави» та реалізує комплекс секторальних напрямів – фінансової, інвестиційної, податкової, соціальної, освітньої, культурної, екологічної політики тощо (Конституція України, 1996/2019). Таким чином, Основний Закон фіксує «суб'єктів політики», але не пропонує універсальної категорії «що саме є політикою» у правовому сенсі.

На рівні спеціального законодавства брак загальної дефініції компенсується секторними формулами. Так, Закон «Про освіту» визначає, що державна політика в освіті ґрунтується на принципах людиноцентризму, верховенства права та рівного доступу (Закон України «Про освіту», 2017, ст. 6). Закон «Про інформацію» підкреслює, що державна політика у сфері інформації має забезпечувати свободу слова, відкритість та прозорість діяльності органів влади (Закон України «Про інформацію», 1992/2011, ст. 3). Закон «Про культуру» містить буквальне визначення державної культурної політики як нормативно-пра-

вової, регуляторної та публічної діяльності державних і місцевих органів (Закон України «Про культуру», 2010/2011, ст. 1). Закон «Про національну безпеку України» концептуалізує державну політику як «систему цілей і заходів», спрямованих на гарантування безпеки та оборони (Закон України «Про національну безпеку України», 2018, ст. 2). Проте всі ці визначення залишаються секторальними, а отже — не створюють єдиного міжсекторального понятійного поля.

Таким чином, у сучасному українському праві категорія «державна політика» існує лише в окремих галузевих проявах і не має універсальної дефініції, яка б окреслювала політичний цикл від постановки проблеми до оцінювання результатів (Лаврук, 2018; OECD, 2018).

У науковій літературі відсутність єдиного визначення «державної політики» компенсується різними доктринальними підходами. Так, О. Лаврук слушно підкреслює, що державна політика є «одним із ключових компонентів життєдіяльності суспільства», однак у вітчизняній науці досі бракує усталеного трактування її сутності та структури (Лаврук, 2018). Учений наголошує на необхідності чіткого термінологічного розмежування між категоріями *policy* та *politics*: якщо *politics* відображає процес боротьби за владу, конкуренцію інтересів та розподіл владних ресурсів, то *policy* розуміється як курс дій, програма чи набір рішень, спрямованих на розв'язання конкретних суспільних проблем (Лаврук, 2018). Крім того, Лаврук пропонує концептуалізацію державної політики через три структурні блоки — інституційний (держава, органи влади, партії), нормативний (норми, положення, програми) та матеріальний (ресурси), наголошуючи на багаторівневості її реалізації — від місцевого до міжнародного рівня (Лаврук, 2018).

У західній традиції базовим поняттям виступає саме *public policy*. Дж. Андерсон визначає її як «курс дій чи бездіяльності, обраний урядовими інституціями стосовно певної проблеми» (Anderson, 1997). В. Данн розглядає публічну політику як орієнтований на цілі курс дій, спрямований на розв'язання суспільних проблем (Dunn, 1981). Ще раніше, у класичній статті 1887 року, В. Вільсон заклав підвалини сучасної науки про публічне адмі-

ністрування, наголосивши на необхідності чіткого розмежування між виробленням політики (*policy*) та її адміністративним виконанням (*administration*) (Wilson, 1887). У сукупності ці підходи формують західний канон аналізу політики, де центральне місце посідає ідея раціональності, доказовості та орієнтації на суспільний інтерес.

Українські науковці поступово інтегрували ці напрацювання. Зокрема, В. Тертичка визначає державну політику як «цілеспрямований процес формування й реалізації рішень, що має циклічний характер» (Тертичка, 2002). О. Валевський наголошує на необхідності поєднання стратегічних документів, інституційних механізмів їхньої реалізації та системи оцінювання ефективності (Валевський, 2001). У ширшому контексті досліджень, підготовлених у Національній академії державного управління, підкреслюється вплив соціально-політичного середовища на зміст державної політики, що вимагає врахування позицій заінтересованих сторін та суспільного консенсусу (Купрій, 2009).

Таким чином, у сучасній українській науці простежується поступовий перехід від вузького розуміння «державної політики» (*state policy*), властивого постсоціалістичним країнам із домінуванням адміністративно-командної традиції, до ширшої категорії «публічної політики» (*public policy*). Остання передбачає інклюзивність, багаторівневність та участь громадянського суспільства, бізнесу й місцевого самоврядування в політичному процесі (OECD, 2018; UNDP, 2019). Такий зсув відповідає вимогам європейської інтеграції України та міжнародним стандартам доброго врядування.

1.2. Європейський контекст. Подібні риси характерні й для інших постсоціалістичних країн Європейського Союзу. У Польщі Конституція 1997 року, попри докладну регламентацію компетенцій органів влади, не містить дефініції «державна політика». Натомість у законодавстві широко застосовується категорія *polityka pa stwa* у секторальному вимірі, зокрема у сфері освіти (*polityka o wiatowa*) та соціальної допомоги (*polityka spo eczna*) (Конституція Республіки Польща, 1997; Польща. *Prawo o wiatowe*, 2016; Польща. *Ustawa o pomocy spo ecznej*, 2004).

У Чехії та Словаччині використовується аналогічний термін *st tn politika* («державна політика»), закріплений у спеціальних законах, як-от *st tn politika zam stnanosti* (державна політика у сфері зайнятості) чи *t tna kult rna politika* (державна культурна політика) (Конституція Чеської Республіки, 1992; Конституція Словацької Республіки, 1992; Чехія. *Z kon o zam stnanosti*, 2004; Словаччина. *Koncepcia t tnej kult rnej politiku*, 2000). Конституції обох держав обмежуються загальними деклараціями і, подібно до польської, не пропонують загальнообов'язкового поняття політики.

Водночас починаючи з 2000-х рр. у чеському та словацькому науковому й освітньому дискурсі міцно закріпився інший термін – *ve ejn politika* («публічна політика»), який є точним еквівалентом англomовного *public policy*. На відміну від *st tn politika*, він відображає не лише діяльність державних інституцій, а ширший суспільний процес вироблення політики за участю різних стейкхолдерів. Лексикографічні джерела підтверджують: *st tn* перекладається як «державний» (*state*), а приклади на кшталт *st tn politika ivotn ho prost ed* («державна політика у сфері довілля») чітко вказують на урядово-правовий вимір (Bab.la, 2025.; Ministry of the Environment of the Czech Republic). Натомість *ve ejn politika* послідовно перекладається як *public policy* і широко використовується в документах Європейського Союзу, наприклад у формулюваннях «public policy goals», що засвідчує інтеграцію цього поняття у європейський управлінський дискурс (Linguee, 2025; OECD, 2018; UNDP, 2019).

У науковій традиції *ve ejn politika* утвердилася як окрема академічна дисципліна. Показовим є чеське видання *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, безпосередньо перекладене як *Ve ejn politika*, що засвідчує закріпленість цього поняття у науковому дискурсі (*Public Policy in Central and Eastern Europe*, 2020). Інституціоналізація концепту публічної політики відбувалася й у сфері освіти. Так, *Masarykova univerzita* (Брно) ще у 2007 році представила навчальний модуль «*Tvorba a realizace ve ejn politiku*» («Формування й реалізація публічної політики»), який став складовою освітньої траєкторії підготовки фахівців з аналізу та творення публічних політик

(Masarykova univerzita, 2007). Згодом *Univerzita Karlova* (Прага) запровадила бакалаврську програму «*Politologie a ve ejn politika*», запуск якої відбувся у 2015/2016 навчальному році (*Univerzita Karlova*, 2015/2016). Таким чином, простежується чітка академічна інституціоналізація *ve ejn politika*: від поодиноких навчальних модулів до повноцінних освітніх програм, що формують нове покоління аналітиків публічної політики.

Отже, у Чехії та Словаччині чітко співіснують дві категорії: *state policy* (*st tn politika*) як правова формула, закріплена у законодавстві, та *public policy* (*ve ejn politika*) як сучасна аналітична й освітня категорія. Це демонструє концептуальний зсув у бік європейського розуміння публічної політики, що базується на принципах доказовості, інклюзивності й багаторівневого врядування (Muller & M ny, 2005; Угода про асоціацію між Україною та ЄС, 2014).

Франція демонструє більш зрілу традицію концептуалізації політики. Тут активно використовується поняття *politiques publiques* («публічні політики»), яке посідає центральне місце у французькій політичній науці та адміністративному праві, хоча й не має уніфікованого законодавчого визначення (*Vie-publique.fr*, б. р.). У доктрині воно трактується як комплекс заходів, що ухвалюються державними та публічними інституціями з метою розв'язання суспільних проблем. Зокрема, П. Мюллер та І. Менґ визначають *politiques publiques* як «сукупність дій, ініційованих публічною владою для досягнення спільних цілей і регулювання суспільних відносин» (Muller & M ny, 2005).

Формування та реалізація політик у Франції мають інституціоналізований характер: окрім урядових рад і міжвідомчих робочих груп, значну роль відіграє інститут *D fenseur des droits*. Його мандат, закріплений в органічному законодавстві 2011 року (*Loi organique n° 2011–333* та *Loi n° 2011–334*), включає право надавати уряду та парламенту політичні рекомендації, ініціювати зміни до законодавства та здійснювати моніторинг реалізації державних політик у сфері прав людини й недискримінації (Франція, 2011a; Франція, 2011b). Така модель свідчить про розвинену традицію поєднання правових і політичних механізмів у процесі вироблення політики, де незалежні інституції

виступають не лише контрольними, а й консультативними акторами.

1.3. Міжнародні стандарти. У міжнародних стандартах *public policy* визначається як узгоджений і системний курс дій держави, спрямований на розв'язання суспільних проблем, що охоплює повний цикл: від аналізу проблеми та розробки альтернатив – до ухвалення рішень, імплементації та оцінювання результатів (OECD, 2018; UNDP, 2019). Саме циклічність і доказовість розглядаються міжнародними організаціями як ключові ознаки якісної політики.

Для України важливим стратегічним завданням є перехід саме до моделі *public policy*, а не збереження радянської за змістом категорії «державної політики» (*state policy*). Угода про асоціацію з Європейським Союзом (2014) закріплює принципи *good governance* та прямо вимагає залучення громадянського суспільства до формування й моніторингу політик (Угода про асоціацію між Україною та ЄС, 2014). Поправки до Конституції України 2019 року додатково встановили «стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в ЄС і НАТО» (ст. 85, 102, 116), що робить адаптацію до моделі *public policy* не факультативною реформою, а юридично закріпленим імперативом європейської інтеграції (Конституція України, 1996).

Модель *public policy* виправдана не лише демократичними принципами, а й своєю ефективністю. За оцінками OECD, лише ті політики, що формуються на основі доказів (*evidence-based policymaking*), передбачають відкриті консультації та систематичне оцінювання (*policy evaluation*), забезпечують довгострокові результати і довіру громадян (OECD, 2018). Натомість модель *state policy*, що зберігає риси командно-адміністративної традиції, продукує короткострокові декларативні рішення, які змінюються зі зміною політичних еліт і рідко проходять належну перевірку результативності.

Отже, стратегічним завданням для України є повномасштабний перехід від моделі *state policy* до моделі *public policy* як демократичного, інклюзивного та ефективного інструменту врядування. Це зумовлює необхідність посилення ролі незалежних інституцій, здатних впливати на політичний цикл без інтеграції

у виконавчу вертикаль: формувати порядок денний (*agenda-setting*), надавати експертні рекомендації, здійснювати *ex-ante/ex-post* оцінювання впливу на права людини та забезпечувати публічну підзвітність. Одним із ключових таких акторів в Україні виступає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Переходячи від концептуального розмежування *state policy* та *public policy* до практичного виміру, далі проаналізуємо конституційні та законодавчі засади статусу і повноважень Уповноваженого, а також відповідні міжнародні стандарти.

1. Омбудсман як суб'єкт *public policy*: європейські практики та стандарти

2.1. Європейський досвід та практика омбудсманських інституцій

Практика ЄС демонструє, що сучасний омбудсман не обмежується виключно функцією контролю, а стає активним учасником формування *public policy*. Так, наприклад, у Франції інститут *D fenseur des droits* був створений у результаті конституційної реформи 2008 року та органічного закону 2011 року (*Loi organique n° 2011–333, Loi n° 2011–334*), які закріпили його статус як незалежного конституційного органу з широким мандатом (*Loi organique n° 2011–333, 2011; Loi n° 2011–334, 2011*). Його повноваження охоплюють захист прав і свобод громадян, прав дитини, боротьбу з дискримінацією, контроль за етикою у силових структурах і захист викривачів (*D fenseur des droits, 2025*). Згідно з дослідженнями, *D fenseur des droits* посідає позицію *policy actor*: готує щорічні та спеціальні звіти до парламенту, подає законодавчі рекомендації, взаємодіє з міжнародними організаціями (*The Role of Ombudsman Institutions in Administrative Accountability, 2025*). Показовим прикладом є 2025 рік, коли інституція опублікувала настанови для компаній щодо проведення внутрішніх розслідувань випадків сексуальних домагань і дискримінації (*L&E Global, 2025*). Це свідчить про її проактивну роль у виробленні політик, зокрема в сфері захисту прав людини й корпоративної відповідальності.

В Іспанії *Defensor del Pueblo* виконує не лише контрольні, а й політико-консультативні функції. Він має право рекоменду-

вати державним органам заходи для виправлення ситуацій, ініціювати зміни до законодавства та виступати з пропозиціями до парламенту (Defensor del Pueblo, 2024). У 2022 році інституція взяла участь у підготовці другого Національного плану з прав людини, вносячи пропозиції до проектів документів і беручи участь у засіданнях Консультативної комісії (ENNHRI, 2023). Це надало його рекомендаціям статусу *policy input*, який уряд зобов'язаний враховувати при формуванні стратегічних документів.

На регіональному рівні омбудсмени Іспанії також інтегровані у стратегічні процеси. Так, у 2025 році Defensor del Pueblo de Navarra очолив угоду з чотирма іншими інституціями для просування виконання Цілей сталого розвитку (Agenda 2030) (Cadena SER, 2025). Така практика демонструє, що омбудсман може виступати не лише як механізм реагування на порушення прав, а й як драйвер стратегій сталого розвитку. Для України це є важливим орієнтиром: включення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у процес розробки та моніторингу національних стратегій відповідало б сучасним європейським підходам. Це дозволить трансформувати інститут омбудсмена у повноцінного учасника *policy cycle* – від стратегічного планування до моніторингу реалізації, що особливо значуще в умовах реформування.

Роль омбудсменів як суб'єктів *public policy* підтверджується також міжнародними стандартами. За даними OECD, омбудсмени є «охоронцями прав громадян» та відіграють ключову роль у просуванні культури відкритого врядування в державному секторі. Так, 96% інституцій розглядають індивідуальні скарги громадян, а 67% виконують функцію медіації між громадянами та адміністрацією (OECD, 2018). Водночас їхня діяльність не обмежується контролем: вони формують рекомендації з реформування публічної адміністрації, ґрунтуючись на національному й секторальному досвіді, що підсилює якість та сталість управлінських рішень (OECD, 2022).

Особливе місце у європейській інституційній архітектурі посідає Європейський омбудсмен, який виконує функцію центрального позасудового механізму захисту прав грома-

дян ЄС у відносинах з європейськими інституціями. Його мандат охоплює розгляд скарг на випадки *maladministration*, перевірку дотримання принципів належного врядування, а також здійснення системних ініціатив. Наприклад, у 2022 році Європейський омбудсмен розпочав «стратегічну ініціативу» щодо забезпечення прозорості та підзвітності використання коштів Механізму відновлення та стійкості (RRF) (European Ombudsman, 2022a). Важливим аспектом діяльності є й координація Європейської мережі омбудсменів (ENO), яка об'єднує понад 95 національних і регіональних інституцій та сприяє обміну досвідом у сфері застосування права ЄС та впровадження кращих практик управління (European Ombudsman, 2022b).

Практика ENO підтверджує, що омбудсмани дедалі активніше долучаються до стратегічних процесів. Так, латвійський омбудсмен у 2022 році наголошував на важливості широкого залучення громадянського суспільства до обговорення розподілу бюджетних коштів та визначення пріоритетних проєктів; румунський *People's Advocate* підкреслив, що доступ до інформації є ключовим елементом верховенства права; а Баскський омбудсмен (*Ararteko*) акцентував на власній ролі у забезпеченні прозорості екологічної політики (European Ombudsman, 2022b). Такі приклади засвідчують: інституція омбудсмана здатна впливати не лише на захист індивідуальних прав, а й на зміст і якість публічних політик – через рекомендації, спеціальні звіти та участь у визначенні стратегічних пріоритетів.

Разом з тим залишається відкрите питання: чи можна вважати омбудсмана суб'єктом, до завдань якого належить формування *державної політики*, чи його мандат охоплює лише контроль і рекомендаційний вплив у межах системи *public policy*? Для відповіді необхідний аналіз конституційних норм та чинного законодавства України.

2.2. Конституційно-правові засади формування державної політики в Україні

Конституція України закріплює чітку архітектуру державної влади та розподіл функцій між її основними інститутами. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади «визначає

засади внутрішньої і зовнішньої політики» (п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України) (Конституція України, 1996/2019). Ця норма відображає ключову роль парламенту у визначенні стратегічних орієнтирів державного розвитку, що у науці публічного права трактується як нормативне спрямування політичного курсу держави.

Президент України здійснює «керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави» (п. 3 ст. 106 Конституції України) (Конституція України, 1996/2019). Ця функція є складовою системи стримувань і противаг, покликаної забезпечити баланс між законодавчою та виконавчою гілками влади у сфері міжнародних відносин.

Кабінет Міністрів України згідно зі ст. 116 Конституції «забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави» (Конституція України, 1996/2019). Це положення прямо визначає уряд як центрального суб'єкта реалізації політики, наділеного повноваженнями щодо прийняття підзаконних актів, організації виконання законів і стратегічних програм.

Деталізація компетенції урядових структур закріплена у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011), який встановлює, що саме міністерства є «головними органами у системі центральних органів виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері» (ст. 7) (Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», 2011). Така конструкція підтверджує, що *policy-making* і *policy-implementation* в Україні інституційно закріплені саме за виконавчою владою.

Таким чином, формування державної політики в Україні є конституційною прерогативою органів виконавчої влади, які діють у межах політичної відповідальності перед парламентом (через інститут парламентського контролю та процедури політичної підзвітності) і суспільством (через вибори та демократичну легітимацію). Будь-яке втручання інституцій, що не наділені цією компетенцією Конституцією та спеціальними законами, у процеси формування політики призвело б до порушення принципу поділу влад (ст. 6 Конституції України) та до розбалансування механізмів політичної відповідальності.

2.3. Межі мандату Уповноваженого та проблема «конфлікту ролей»»

Конституція України визначає інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як складову парламентського механізму контролю за дотриманням прав і свобод людини. У ст. 101 закріплено:

«Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини» (Конституція України, 1996, ст. 101).

Таке формулювання підкреслює, що мандат Уповноваженого має насамперед контрольний характер, спрямований на посилення гарантій парламентського нагляду у сфері прав людини. Омбудсман не є учасником ухвалення політичних рішень у сфері державної політики, а функціонує у форматі незалежного моніторингу, оцінювання та надання рекомендацій.

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» деталізує конституційні положення. Згідно зі ст. 4, діяльність Уповноваженого «доповнює існуючі засоби захисту і не тягне перегляду компетенції державних органів» (Закон України «Про Уповноваженого ВРУ з прав людини», 1997, ст. 4). Із цієї норми випливають принципові правові наслідки:

– Уповноважений не є суб'єктом формування чи реалізації державної політики, оскільки його повноваження не містять елементів виконавчих (управлінських) функцій і не змінюють розмежування компетенцій між органами влади, закріпленого Конституцією та законами.

– Мандат Уповноваженого має контрольний і дорадчий характер: розгляд індивідуальних і системних звернень, проведення перевірок, ініціювання розслідувань у межах компетенції, подання законодавчих рекомендацій і щорічних доповідей парламенту. Ці інструменти спрямовані на посилення гарантій прав і свобод людини, а не на здійснення публічного адміністрування.

Разом із тим включення органу парламентського контролю до процесів формування чи реалізації державної політики породжує проблему «самоконтролю» (*self-review*): інституція,

що покликана оцінювати законність, обґрунтованість та належність дій виконавчої влади, фактично оцінювала б власні рішення або рішення, у виробленні яких брала участь. Така модель несумісна з принципом поділу державної влади (ст. 6 Конституції України) та призводить до зміщення меж інституційної відповідальності.

Функціональне відмежування має зберігатися у такій конфігурації:

- виконавча влада (Кабінет Міністрів України, міністерства) – формування та реалізація державної політики в межах компетенції;

- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – незалежний парламентський контроль, аналіз практики застосування законодавства, надання рекомендацій, моніторинг дотримання прав людини.

Важливо враховувати й потенційні правові наслідки змішування зазначених ролей:

- розмиття підзвітності – уряд перестає бути єдиним відповідальним за результати політики, оскільки до процесу її вироблення інтегрується контролюючий орган;

- підрич незалежності інституції – омбудсман втрачає статус нейтрального арбітра, перетворюючись на співучасника *policy-making*, що суперечить міжнародним стандартам незалежності омбудсманських органів (Венеційська комісія, 2019; Резолюція ГА ООН 75/186, 2020);

- девальвація правозахисної функції – зниження суспільної довіри до інституту, який має залишатися позапартійним та процесуально незайнятим у результатах урядових рішень.

З огляду на викладене, участь Уповноваженого у «виконавчому ланцюгу» формування чи реалізації державної політики є юридично недопустимою. Належною формою його впливу залишаються контроль, аналітика та рекомендації, що забезпечують публічну підзвітність і корекцію державних рішень без втручання у виконавчі повноваження.

2.4. Міжнародні стандарти незалежності омбудсмана

Венеційські принципи (2019) стали першим цілісним міжнародним стандартом для інституції омбудсмана, ухваленим

Венеційською комісією Ради Європи та підтриманим Комітетом міністрів (Venice Commission, 2019). Їх нормативне значення було підсилене Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 75/186 (2020), яка прямо визнала Венеційські принципи глобальним орієнтиром для національних омбудсманських інституцій. У науковій доктрині це розглядається як завершення процесу міжнародної кодифікації базових гарантій інституційної незалежності омбудсмана (Venice Commission, 2019; UNGA, 2020).

Ключові гарантії незалежності, передбачені Венеційськими принципами, охоплюють:

– Юридичну основу і статус інституції. Мандат омбудсмана має спиратися на «міцний правовий фундамент, бажано конституційного рівня»; держава зобов'язана забезпечити належні умови функціонування та «утримуватися від будь-яких дій, що підривають її незалежність» (пп. 1–3).

– Призначення та строк повноважень. Передбачаються високі стандарти процедур відбору (відкритий, прозорий і меритократичний конкурс), кваліфікована парламентська більшість для обрання, а також тривалий і бажано єдиний строк повноважень (пп. 6–11).

– Несумісність та заборона інструкцій. Забороняються будь-які політичні або адміністративні активності, що підривають незалежність омбудсмана (п. 9). Особливо важливою є норма, що «Ombudsman shall not be given nor follow any instruction from any authorities» (п. 14), яка категорично виключає підпорядкування виконавчій владі чи участь у «ланцюгу виконання» державної політики.

– Повноваження контролю та рекомендацій. Інституція має право проводити власні розслідування, включно з розслідуваннями з власної ініціативи; вимагати документи та доступ до установ; опитувати посадових осіб; а також адресувати індивідуальні рекомендації органам влади з обов'язком надати відповідь у розумний строк (пп. 16–17).

– Публічні рекомендації і законодавчі зміни. Омбудсман уповноважений подавати публічні рекомендації парламенту чи уряду, у тому числі щодо внесення змін до законодавства або ухвалення нових нормативних актів (п. 18).

– Судові важелі та звітність. Бажано наділяти інституцію правом звернення до конституційної юрисдикції чи судових органів; щорічні звіти омбудсмана мають бути публічними і «належним чином взяті до уваги владою» (п. 20).

– Ресурси, кадри, імунітет. Гарантується достатній та незалежний бюджет, право добору персоналу, функціональний імунітет за дії чи висловлювання в межах службової діяльності, а також захист від спроб «згортання» чи необґрунтованого обмеження повноважень (пп. 21–24).

Отже, Венеційські принципи чітко фіксують, що роль омбудсмана зводиться до контрольного й рекомендаційного впливу на політики, а не до їх формування чи реалізації. Заборона інструкцій (п. 14) та вимога несумісності з адміністративними функціями (п. 9) прямо виключають можливість включення омбудсмана до *executive chain* (Venice Commission, 2019). Натомість він виступає як *policy advisor* і *policy evaluator* із потужними інструментами «м'якої сили», що забезпечують баланс між гілками влади та підзвітність державних інституцій.

Паризькі принципи ООН (1993). Паризькі принципи, ухвалені Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 48/134 від 20 грудня 1993 року (*Principles relating to the Status of National Institutions*), визначають мінімальні міжнародні стандарти для національних інституцій з прав людини (НІПЛ), до яких у багатьох країнах віднесено й офіси омбудсмана (UNGA, 1993).

Основні вимоги Паризьких принципів охоплюють:

- широкий мандат на захист і просування прав людини, закріплений у Конституції або спеціальному законі;
- інституційну незалежність від виконавчої влади;
- плюралізм у складі та діяльності, що гарантує представництво різних суспільних груп;
- достатні ресурси та процесуальні повноваження, зокрема право ініціювати розслідування й отримувати інформацію від органів влади;
- консультативну функцію – подання уряду й парламенту висновків і рекомендацій щодо законодавства та адміністративної практики, а також участь у розробці освітніх програм, співп-

раця з громадянським суспільством і міжнародними організаціями (UNGA, 1993; OHCHR, б. р.; GANHRI, б. р.).

Таким чином, Паризькі принципи закріплюють консультативний характер участі НІПЛ у політичному циклі. Вони передбачають такі форми діяльності, як аналіз, моніторинг, подання рекомендацій, правопросвітництво та взаємодія з громадянським суспільством – без інтеграції до виконавчих рішень. Це узгоджується з Венеційськими принципами (2019), які також фіксують дорадчо-контрольну, а не виконавчу роль омбудсмена. Разом ці два стандарти формують цілісну міжнародну рамку, що забезпечує незалежність інституції та одночасно визначає її місце в системі *public policy* як *policy-advisor* і *policy-monitor*, а не учасника виконавчої влади.

Хартія основних прав ЄС (2000). Стаття 43 Хартії основних прав Європейського Союзу закріплює право будь-якого громадянина ЄС, а також будь-якої фізичної чи юридичної особи, що проживає або зареєстрована у державі-члені, звернутися до Європейського омбудсмена у справах щодо випадків неналежного адміністрування (*maladministration*) в діяльності інституцій, органів, установ та агенцій Союзу (крім Суду ЄС у його судовій функції) (EU Charter of Fundamental Rights, 2000, ст. 43). Це положення конституційного рівня інституційно закріплює наглядово-контрольну природу омбудсмена як механізму захисту прав, відмежованого від виконавчих повноважень.

Первинне право ЄС: Договір про функціонування ЄС (TFEU). Стаття 228 TFEU деталізує мандат Європейського омбудсмена: приймати скарги, проводити розслідування з власної ініціативи (*own-initiative inquiries*) або на підставі звернень, подавати щорічний звіт Європейському парламенту. Ключове положення – абсолютна незалежність: «*The Ombudsman shall be completely independent... and shall neither seek nor take instructions from any Government, institution, body, office or entity*» (ст. 228(3)) (TFEU, 2016). Це пряма й недвозначна заборона будь-яких інструкцій, що унеможливує інтеграцію інституції у виконавчий ланцюг ухвалення політичних рішень.

Статут Європейського омбудсмена (2021). Регламент (ЄС, Євратом) 2021/1163 повторно закріплює принцип повної неза-

лежності омбудсмана: «*shall be completely independent in the performance of his or her duties and shall neither seek nor take instructions from any Government or other body*» (ст. 1(2)). Документ також деталізує інструменти діяльності інституції: можливість ініціювати власні розслідування, доступ до документів та установ, підготовка щорічних звітів, а також розробка узагальнених висновків щодо практики *maladministration* (Regulation (EU, Euratom) 2021/1163). Таким чином, правовий режим ЄС нормативно «прив'язує» інституцію омбудсмана до функцій контролю та рекомендацій, а не до реалізації політики.

1.5. Узгодження стандартів: спільні принципи та інструменти

Норми ЄС логічно поєднуються з Венеційськими принципами Ради Європи (2019) та Паризькими принципами ООН (1993), утворюючи єдину міжнародну рамку. Спільними для цих актів є три базові опори:

1. Заборона будь-яких інструкцій (ст. 228(3) TFEU; п. 14 Венеційських принципів).

2. Несумісність із політичними чи адміністративними функціями (п. 9 Венеційських принципів; Паризькі принципи, 1993).

3. Інструменти «м'якої сили»: право проводити розслідування, доступ до інформації, подання рекомендацій і щорічних звітів, звернення до судів чи конституційних органів (Venice Commission, 2019; UNGA, 1993; Regulation 2021/1163).

У цьому сенсі Європейський омбудсман втілює «модель незалежності», яка виключає його роль як виконавчого *policy-maker* і водночас розширює можливості впливу на політичний цикл через аналітичні та контрольні механізми.

Резолюція ГА ООН 75/186 (2020) підтвердила Венеційські принципи як «новий глобальний стандарт», підкресливши їхню універсальну значущість для законодавчих реформ (UNGA, 2020). У поєднанні з правом ЄС, це формує нормативне підґрунтя для позиціонування омбудсмана як *policy-advisor* і *policy-evaluator*, а не виконавчого органу.

OECD у доповіді *The Role of Ombudsman Institutions in Open Government* (2018) визначає омбудсманів як «охоронців прав громадян і медіаторів між громадянами та публічною адміністрацією» (OECD, 2018). Їхня ключова функція – підживлюва-

ти політичний цикл через аналітику, рекомендації, оцінку впливу та моніторинг, але без перебрання повноважень виконавчої влади.

У звіті OECD (2022) про прозорість використання фондів відновлення наголошено, що омбудсмани «регулярно роблять значні внески у реформи публічної адміністрації», зокрема через Європейську мережу омбудсменів (ENO), яка стала платформою для обміну найкращими практиками в умовах кризового управління (OECD, 2022).

Таким чином, правові засади ЄС – у поєднанні з Венеційськими та Паризькими принципами – чітко визначають контрольний і рекомендаційний характер діяльності інституції омбудсмана. Її участь у «executive-chain» формування чи реалізації політик створила б ситуацію *self-review*, руйнуючи незалежність інституції та підриваючи підзвітність уряду за результати політики. Натомість омбудсман має залишатися зовнішнім контролером і радником, який впливає на якість публічної політики без включення до виконавчої вертикалі.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити низку узагальнень як у національно-правовому, так і в міжнародному контексті.

По-перше, інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має чітко визначений конституційний статус парламентського органу контролю. Стаття 101 Конституції України закріплює його мандат як складову системи гарантій дотримання прав і свобод людини, не наділяючи функціями формування чи реалізації державної політики. Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» підтверджує цю модель, наголошуючи, що його діяльність доповнює існуючі засоби захисту та не тягне за собою перегляду компетенції інших органів влади. Таким чином, наділення омбудсмана владними повноваженнями у сфері *policy-making* призвело б до порушення принципу поділу влади (ст. 6 Конституції України) та створювало б проблему «конфлікту ролей» (*self-review*).

По-друге, у межах сучасної концепції *public policy*, яка розглядає політику як результат взаємодії державних інституцій, парламенту, незалежних органів, громадянського суспільства

та міжнародних організацій, омбудсман виступає активним суб'єктом. Його роль проявляється не у виконавчому ланцюгу ухвалення рішень, а у формуванні порядку денного (*agenda-setting*), поданні експертних рекомендацій, здійсненні оцінювання впливу політик на права людини (*ex-ante* та *ex-post*), підготовці щорічних і спеціальних доповідей парламенту, а також у моніторингу реалізації прийнятих рішень. Це дозволяє визначати його як *policy-advisor* і *policy-evaluator* з інструментами «м'якої сили», здатними впливати на весь політичний цикл.

По-третє, міжнародні стандарти підтверджують саме таку модель. Венеційські принципи Ради Європи (2019) категорично забороняють омбудсману отримувати інструкції від будь-яких органів влади (п. 14) та наголошують на несумісності його мандату з політичними чи адміністративними функціями (п. 9). Паризькі принципи ООН (1993) визначають основними завданнями національних правозахисних інституцій консультативні та контрольні функції: аналіз, моніторинг, підготовку рекомендацій, правопросвітницьку діяльність. Аналогічні положення містить і право ЄС: ст. 43 Хартії основних прав та ст. 228 ДФЄС гарантують право громадян на звернення до Європейського омбудсмана та закріплюють його повну незалежність, що унеможливує виконання виконавчих функцій. Статут Європейського омбудсмана (Регламент 2021/1163) додатково деталізує інструменти розслідувань, доступу до інформації та подання щорічних звітів, посилюючи рекомендаційно-контрольну природу інституції.

По-четверте, практика діяльності європейських омбудсманських інституцій (*Défenseur des droits* у Франції, *Defensor del Pueblo* в Іспанії, Європейський омбудсман) підтверджує їхню роль як суб'єктів *public policy*, які здійснюють стратегічний вплив через експертні висновки, законодавчі рекомендації, ініціативи у сфері прав людини, але не перебирають на себе завдання уряду.

Узагальнюючи, можна стверджувати:

– Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не є суб'єктом формування чи реалізації державної політики у сфері прав і свобод людини, оскільки ця функція належить виконавчій владі.

– Водночас він є ключовим актором публічної політики, впливаючи на політичний цикл через контрольні, консультативні та аналітичні інструменти.

– Такий підхід узгоджується з міжнародними стандартами Ради Європи, ООН та ЄС, які закріплюють несумісність омбудсмена з виконавчими функціями та підкреслюють його роль як незалежного контролера і радника.

Таким чином, інституція омбудсмена в Україні є не суб'єктом державної політики у вузькому сенсі, а невід'ємною частиною системи публічної політики, яка сприяє розвитку демократичного, інклюзивного та людиноцентричного врядування.

Список використаних джерел:

1. Anderson J. Public Policymaking. New York : Houghton Mifflin Company, 1997.
2. Cadena SER. El Defensor del Pueblo de Navarra lidera un acuerdo con otras cuatro defensoras para impulsar los ODS de la Agenda 2030, 14.05.2025. URL: <https://cadenaser.com>
3. Défenseur des droits. Découvrir le Défenseur des droits : офіц. сайт. 2025. URL: <https://www.defenseurdesdroits.fr>
4. Defensor del Pueblo (Іспанія). Role of the Defensor : офіц. сайт. 2024. URL: <https://www.defensordelpueblo.es>
5. Dunn W. N. Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1981.
6. ENNHRI. Spain Country Report: Rule of Law 2023 : офіц. сайт. URL: <https://ennhri.org>
7. European Ombudsman. (2022a). Strategic initiative on the transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility (RRF). URL: <https://www.ombudsman.europa.eu>
8. European Ombudsman. (2022b). European Network of Ombudsmen (ENO). URL: <https://www.ombudsman.europa.eu>
9. L&E Global. France: The French Ombudsman Publishes Guidelines on Internal Investigations of Sexual Harassment and Discrimination, 26.03.2025. URL: <https://leglobal.law>
10. Masarykova univerzita. (2007). *Tvorba a realizace veřejné politiky* [Навчальний модуль]. Brno: Masarykova univerzita. URL: <https://is.muni.cz>
11. Ministry of the Environment of the Czech Republic. Státní politika životního prostředí : офіц. сайт. URL: <https://www.mzp.cz/cz/ministerstvo/politika-a-strategie-mzp/statni-politika-zivotniho-prostredi>
12. Muller P., Mény Y. Politiques publiques. Paris : PUF, 2005.

13. OECD. Making Public Policy Work: OECD Public Governance Review. Paris : OECD Publishing, 2018. URL: <https://www.oecd.org>.
14. OECD. The Role of Ombudsman Institutions in Open Government. Paris : OECD Publishing, 2018. URL: <https://www.oecd.org>
15. OECD. Towards Good Practice Principles for Government Transparency in the Use of Recovery Funds. Paris : OECD Publishing, 2022. URL: <https://www.oecd.org>
16. Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. Czech edition: Veřejná politika. PagePlace.de, 2020.
17. The Role of Ombudsman Institutions in Administrative Accountability: A Comparative Perspective, 2025. ResearchGate. URL: <https://www.researchgate.net> UNDP. Public Policy for Human Development. New York : UNDP, 2019. URL: <https://www.undp.org> (дата звернення: 09.09.2025).
18. Univerzita Karlova. (2015/2016). *Politologie a veřejná politika* [Офіційна бакалаврська програма]. Praha: Univerzita Karlova. URL: <https://www.protext.cz/zprava.php?id=22296>
19. Vie-publique.fr. Politiques publiques : офіц. портал Франції. URL: <https://www.vie-publique.fr>
20. Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2, No. 2. P. 197–222. DOI: <https://doi.org/10.2307/2139277>.
21. Валецький О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження. Київ : НІСД, 2001.
22. Венеційська комісія. Принципи захисту та просування інституту омбудсмана (The Venice Principles) : CDL-AD(2019)005. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=EN](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=EN)
23. Договір про функціонування Європейського Союзу (консолідований текст 2016 р.), ст. 228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
24. Доручення Прем'єр-міністра України № 14964/0/1–25 щодо підготовки нової Національної стратегії у сфері прав людини до 2035 року, 2025 р.
25. Загальна декларація прав людини : резолюція Генеральної Асамблеї ООН 217 А (III) від 10 грудня 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
26. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2006, № 30, Ст. 260. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>
27. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу на членство в ЄС і НАТО)» від 7 лютого 2019 р.

- № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2019, № 9, Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>
28. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 32, Ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
29. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992, № 48, Ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
30. Закон України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 24, Ст. 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>
31. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2018, № 31, Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
32. Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2017, № 38-39, Ст. 380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
33. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1998, № 20, Ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
34. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2011, № 38, Ст. 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-VI#Text>
35. Комітет міністрів Ради Європи. Recommendation No. R(85)13 «On the institution of the Ombudsman». URL: [https://search.coe.int/cm/{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680506bee%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680506bee%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})
36. Комітет міністрів Ради Європи. Рекомендація СМ/Rec(2019)6 «On the development of the Ombudsman institution». URL: <https://rm.coe.int/090000168098392f>
37. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. ETS № 5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
38. Конституція Республіки Польща : від 2 квіт. 1997 р. Dziennik Ustaw № 78, poz. 483. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
39. Конституція Словацької Республіки : від 1 верес. 1992 р. Zbierka zbkonov SR, č. 460/1992 Zb. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460>
40. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, Ст. 141. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
41. Конституція Французької Республіки від 4 жовт. 1958 р. *Legifrance*. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>
 42. Конституція Чеської Республіки : від 16 груд. 1992 р. *Sbírka zákonů ČR*, č. 1/1993. URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>
 43. Лаврук О. В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67–68. С. 254–263.
 44. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
 45. Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про затвердження Положення про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 14 жовтня 2022 р. № 79.15/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v79_1715-22
 46. Польща. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej // *Dziennik Ustaw 2004, Nr 64, poz. 593*; чинна ред. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040640593>
 47. Польща. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe. *Dziennik Ustaw 2017, poz. 59*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000059>
 48. Польща. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987 Nr 21 poz. 123; чинна ред.) // *Internetowy System Aktów Prawnych (ISAP)*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19870210123>
 49. Регламент (ЄС, Євратом) 2021/1163 про Статут Європейського омбудсмена. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32021R1163>
 50. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 48/134 «Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles)» від 20 грудня 1993 р. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>
 51. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 75/186 «The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law» від 16 грудня 2020 р. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3896442>
 52. Словаччина. Концепція культурної політики : 2000 р. *Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky*. URL: https://www.culture.gov.sk/wp-content/uploads/2022/12/Subor-cielov-kulturnych-politik_prva-edicia.pdf
 53. Словаччина. Zbierka zákonov SR, č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv. *Zbierka zákonov SR*, č. 564/2001. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/564/>
 54. Соціально-політичне середовище державної політики / уклад. В. О. Купрій. Київ : НАДУ, 2009. 76 с.

55. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Основи, 2002. 750 с.
56. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
57. Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 24 березня 2021 р. № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>
58. Франція. (2011a). Loi organique n° 2011–333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023789544>
59. Франція. (2011b). Loi n° 2011–334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023789547>
60. Хартія основних прав Європейського Союзу (консолідована редакція 2012/С 326/02), ст. 43 «Європейський омбудсман». URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/eng
61. Чехія. Act No. 349/1999 Coll., on the Public Defender of Rights. Sbnrka zбkonщ IR, č. 349/1999. URL: https://www.ochrance.cz/uploads-import/EN_act_on_the_Public_Defender_of_Rights.pdf
62. Чехія. Zбkon и. 435/2004 Sb., o zammstnanosti. Sbnrka zбkonщ IR, č. 435/2004. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004–435>

REFERENCES :

1. Anderson, J. (1997). Public policymaking. New York: Houghton Mifflin Company.
2. Committee of Ministers of the Council of Europe. (1985). Recommendation No. R(85)13 on the institution of the Ombudsman. URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680506bee%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680506bee%22]})
3. Committee of Ministers of the Council of Europe. (2019). Recommendation CM/Rec(2019)6 on the development of the Ombudsman institution. URL: <https://rm.coe.int/090000168098392f>
4. Council of Europe. (1950). Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
5. Défenseur des droits. (2025). Découvrir le Défenseur des droits. [Discover the Defender of Rights]. URL: <https://www.defenseurdesdroits.fr>
6. Defensor del Pueblo. (2024). Role of the Defensor. [Official website]. <https://www.defensordelpueblo.es>
7. Dunn, W. N. (1981). Public policy analysis: An introduction. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

8. European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI). (2023). *Spain Country Report: Rule of Law 2023*. <https://ennhri.org>
9. European Ombudsman. (2022). Strategic initiative on the transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility. URL:<https://www.ombudsman.europa.eu>
10. European Ombudsman. (2025). *European Network of Ombudsmen (ENO)* [Official website]. URL:<https://www.ombudsman.europa.eu>
11. European Union & Ukraine. (2014). Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, 27 June 2014. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
12. European Union. (2012). Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02), Article 43 «European Ombudsman». URL:https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/eng
13. European Union. (2016). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 228. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
14. European Union. (2021). Regulation (EU, Euratom) 2021/1163 on the Statute of the European Ombudsman. URL:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32021R1163>
15. Government of France. (1958). Constitution de la République française du 4 octobre 1958 [Constitution of the French Republic of 4 October 1958]. Légifrance. URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>
16. Government of France. (2011a). Loi n° 2011–334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits [Law No. 2011–334 of 29 March 2011 on the Defender of Rights]. Légifrance. URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023789547>
17. Government of France. (2011b). Loi organique n° 2011–333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits [Organic Law No. 2011–333 of 29 March 2011 on the Defender of Rights]. Légifrance. URL:<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023789544>
18. Kuprii, V. O. (Ed.). (2009). *Sotsialno-politychne seredovyshche derzhavnoi polityky* [Socio-political environment of state policy]. Kyiv: NADU.
19. Lavruk, O. V. (2018). *Sutnist poniattia derzhavnoi polityky* [The essence of the concept of state policy]. *Universytetski naukovi zapysky*, 2018(67–68), 254–263.
20. Masarykova univerzita. (2007). *Tvorba a realizace veřejné politiky* [Навчальний модуль]. Brno: Masarykova univerzita. URL: <https://is.muni.cz>
21. Ministry of Culture of the Slovak Republic. (2000). *Koncepcia štátnej kultúrnej politiky* [Concept of State Cultural Policy]. URL:<https://>

- www.culture.gov.sk/wp-content/uploads/2022/12/Subor-cielov-kulturnych-politik_prva-edicia.pdf
22. Ministry of the Environment of the Czech Republic. (2025). *Státní politika životního prostředí* [State Environmental Policy]. URL:<https://www.mzp.cz/cz/ministerstvo/politika-a-strategie-mzp/statni-politika-zivotniho-prostredi>
 23. Muller, P., & Mény, Y. (2005). *Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
 24. National Council of the Slovak Republic. (1992). Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992 [Constitution of the Slovak Republic of 1 September 1992]. *Zbierka zákonov SR*, č. 460/1992 Zb. URL:<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/>
 25. National Council of the Slovak Republic. (2001). Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv [Act No. 564/2001 Coll. on the Public Defender of Rights]. *Zbierka zákonov SR*, č. 564/2001. URL:<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/564/>
 26. OECD. (2018). Making public policy work: OECD public governance review. OECD Publishing. URL:<https://www.oecd.org>
 27. OECD. (2018). The role of ombudsman institutions in open government. OECD Publishing. URL:<https://www.oecd.org>
 28. OECD. (2022). Towards good practice principles for government transparency in the use of recovery funds. OECD Publishing. URL:<https://www.oecd.org>
 29. Ombudsman of the Verkhovna Rada of Ukraine. (2022). Nakaz «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Sekretariat Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny» vid 14 zhovtnia 2022 r. № 79.15/22 [Order «On approval of the Regulation on the Secretariat of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights» of 14 October 2022 No. 79.15/22]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v79_1715-22
 30. Parliament of the Czech Republic. (1992). Ústava esk republiky ze dne 16. prosince 1992 [Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992]. *Sb rka z kon R*, . 1/1993. URL:<https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>
 31. Parliament of the Czech Republic. (1999). Act No. 349/1999 Coll., on the Public Defender of Rights. *Sb rka z kon R*, . 349/1999. URL:https://www.ochrance.cz/uploads-import/EN_Act_on_the_Public_Defender_of_Rights.pdf
 32. Parliament of the Czech Republic. (2004). Z kon . 435/2004 Sb., o zam stnanosti [Act No. 435/2004 Coll., on Employment]. *Sb rka z kon R*, . 435/2004. URL:<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-435>
 33. Pot ek, M., et al. (2020). Public policy in Central and Eastern Europe: Theories, methods, practices [Czech edition: *Ve ejn politika*]. PagePlace. de.

34. President of Ukraine. (2021). Ukaz «Pro zatverdzhennia Natsionalnoi stratehii u sferi prav liudyny» vid 24 bereznia 2021 r. № 119/2021 [Decree «On approval of the National Human Rights Strategy» of 24 March 2021, № 119/2021]. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>
35. Prime Minister of Ukraine. (2025). Doruchennia № 14964/0/1–25 shchodo pidhotovky novoi Natsionalnoi stratehii u sferi prav liudyny do 2035 roku [Instruction No. 14964/0/1–25 on preparing the new National Human Rights Strategy until 2035].
36. Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. (2020). Czech edition: *Ve ejn politika*. PagePlace.de.
37. ResearchGate. (2025). The role of ombudsman institutions in administrative accountability: A comparative perspective. URL:<https://www.researchgate.net>
38. Sejm of Poland. (1987). Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich [Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Human Rights]. *Dziennik Ustaw*, 1987(21), poz. 123. URL:<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19870210123>
39. Sejm of Poland. (1997). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997]. *Dziennik Ustaw*, 1997(78), poz. 483. URL:<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
40. Sejm of Poland. (2004). Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy spo ecznej [Act of 12 March 2004 on Social Assistance]. *Dziennik Ustaw*, 2004(64), poz. 593. URL:<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040640593>
41. Sejm of Poland. (2016). Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo o wiatowe [Act of 14 December 2016 – Education Law]. *Dziennik Ustaw*, 2017(59). URL:<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000059>
42. Tertychka, V. (2002). Derzhavna polityka: analiz ta zdiisnennia v Ukraini [State policy: Analysis and implementation in Ukraine]. Kyiv: Osnovy.
43. United Nations Development Programme (UNDP). (2019). Public policy for human development. UNDP. URL:<https://www.undp.org>
44. United Nations General Assembly. (1948). Universal Declaration of Human Rights (Resolution 217 A (III), 10 December 1948). URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
45. United Nations General Assembly. (1966). International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966). URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
46. United Nations General Assembly. (1993). Principles relating to the status of national institutions (Paris Principles) (Resolution 48/134, 20 December 1993). United Nations. URL:<https://www.ohchr.org/en/>

- instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris
47. United Nations General Assembly. (2020). The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law (Resolution 75/186, 16 December 2020). United Nations. URL:<https://digitallibrary.un.org/record/3896442>
 48. Univerzita Karlova. (2015/2016). Politologie a ve ejn politika [Офіційна бакалаврська програма]. Praha: Univerzita Karlova. URL: <https://www.protext.cz/zprava.php?id=22296>
 49. Valevskiy, O. L. (2001). Derzhavna polityka v Ukraini: metodolohiia analizu, stratehiia, mekhanizmy vprovadzhennia [State policy in Ukraine: Methodology of analysis, strategy, mechanisms of implementation]. Kyiv: NISD.
 50. Venice Commission. (2019). Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles) (CDL-AD(2019)005). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e&lang=EN](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=EN)
 51. Verkhovna Rada of Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro informatsiiu» vid 2 zhovtnia 1992 r. № 2657-XII [Law of Ukraine «On Information» of 2 October 1992 №. 2657-XII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1992(48), 650. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
 52. Verkhovna Rada of Ukraine. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine: Law of 28 June 1996 № 254k/96-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1996(30), 141. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
 53. Verkhovna Rada of Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny» vid 23 hrudnia 1997 r. № 776/97-VR [Law of Ukraine «On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights» of 23 December 1997 No. 776/97-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1998(20), 99. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>
 54. Verkhovna Rada of Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny» vid 23 liutoho 2006 r. № 3477-IV [Law of Ukraine «On Execution of Judgments and Application of the Case Law of the European Court of Human Rights» of 23 February 2006 No. 3477-IV]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2006(30), 260. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>
 55. Verkhovna Rada of Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro kulturu» vid 14 hrudnia 2010 r. № 2778-VI [Law of Ukraine «On Culture» of 14

- December 2010 No. 2778-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2011(24), 168. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>
56. Verkhovna Rada of Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro dostup do publichnoi informatsii» vid 13 sichnia 2011 r. № 2939-VI [Law of Ukraine «On Access to Public Information» of 13 January 2011 No. 2939-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2011(32), 314. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
 57. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). Zakon Ukrainy «Pro tsentralni orhany vykonavchoi vldy» vid 17 bereznia 2011 r. № 3166-VI [Law of Ukraine «On Central Executive Authorities» of 17 March 2011 No. 3166-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2011(38), 385. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-VI#Text>
 58. Verkhovna Rada of Ukraine. (2017). Zakon Ukrainy «Pro osvitu» vid 5 veresnia 2017 r. № 2145-VIII [Law of Ukraine «On Education» of 5 September 2017 No. 2145-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2017(38–39), 380. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
 59. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018). Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy» vid 21 chervnia 2018 r. № 2469-VIII [Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» of 21 June 2018 No. 2469-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2018(31), 241. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
 60. Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo stratehichnoho kursu na chlenstvo v YeS i NATO)» vid 7 liutoho 2019 r. № 2680-VIII [Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the strategic course towards EU and NATO membership)» of 7 February 2019 No. 2680-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2019(9), 50. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>
 61. Vie-publique.fr. (2025). Politiques publiques [Public policies: Official portal of France]. <https://www.vie-publique.fr>
 62. Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
 63. L&E Global. (2025, March 26). France: The French Ombudsman publishes guidelines on internal investigations of sexual harassment and discrimination. URL:<https://leglobal.law>
 64. Cadena SER. (2025, May 14). El Defensor del Pueblo de Navarra lidera un acuerdo con otras cuatro defensor as para impulsar los ODS de la Agenda 2030 [The Ombudsman of Navarra leads an agreement with four other ombudsmen to promote the SDGs of Agenda 2030]. URL:<https://cadenaser.com>

I. V. Kostenko, L. V. Chelombytko

The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights in the System of Public Policy Actors: National and European Context

***Summary.** The article examines the legal status of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (Ombudsman) in the context of defining his or her place within the system of actors involved in the formation and implementation of policies in the field of human rights and freedoms. The relevance of the research arises from the practical needs of the state in preparing the new National Human Rights Strategy until 2035, which is being developed by the Ministry of Justice of Ukraine pursuant to the instruction of the Prime Minister No. 14964/0/1–25 with the participation of the Ombudsman. This institutional practice has raised the question of the scope of the Ombudsman's mandate and the admissibility of his or her involvement in drafting strategic documents, since the functions of this institution are traditionally limited to supervisory and consultative powers.*

The purpose of the study is to clarify the competence and functional role of the Ombudsman and to substantiate the optimal model of his or her participation in processes that affect the protection of human rights. To achieve this purpose, the research employs systemic-structural, formal-legal, comparative-legal and teleological methods, as well as the analytical tools of the policy cycle (agenda-setting, policy formulation, implementation, monitoring, and evaluation). This methodological framework made it possible to combine legal and governance approaches.

The findings demonstrate that the Ombudsman cannot be considered an actor of state policy in the constitutional and legal sense, since his or her mandate does not include elements of executive competence, while the Constitution of Ukraine assigns the functions of formulating and implementing policy to the executive branch. At the same time, the Ombudsman represents a significant actor of public policy in the field of human rights, influencing the policy cycle through agenda-setting, the preparation of legislative and administrative recommendations, ex-ante and ex-post human rights impact assessments, monitoring the implementation of governmental decisions, and ensuring public accountability. This type of involvement is consistent with international standards, including the UN Paris Principles, the Council of Europe's Venice Principles, and the practice of European ombudsman institutions.

The scientific novelty of the article lies in defining the functional role of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights as an actor of public policy in the field of human rights. The study clarifies the scope and mechanisms of the Ombudsman's influence on the political process, through consultative, supervisory and monitoring functions carried out without interference in the executive domain and with full respect for the principle of separation of powers. The practical significance of the results is reflected in the possibility of applying the conclusions to improve the institutional model of the Ombudsman's activity, to strengthen the effectiveness of parliamentary oversight in the field of human rights, and to harmonise national practice with European standards.

Key words: *Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Ombudsman, state policy, public policy, parliamentary oversight, human rights, international standards, European Union.*