**Лазарєва Леся Олександрівна. Становлення інституту омбудсмена в Україні в контексті зарубіжного досвіду.- Дисертація канд. наук з держ. упр.: 25.00.01, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. - Дніпропетровськ, 2015.- 215 с.**

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ**

**ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

На правах рукопису

**ЛАЗАРЄВА Леся Олександрівна**

УДК 35.07::341.231.14 (477)

* **СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ**
* **В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

дисертація на здобуття наукового ступеня

кандидата наук з державного управління

* **ДНІПРОПЕТРОВСЬК - 2015**

**Зміст**

|  |  |
| --- | --- |
| ВСТУП………………………………………………………………….. | 3 |
| РОЗДІЛ 1  ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА………………………………………………… | 11 |
| 1.1. Стан та напрями сучасних наукових досліджень інституту омбудсмена……………………………………………………………………… | 11 |
| 1.2. Особливості понятійно-категоріального апарату дослідження в контексті науки державного управління……………………………………… | 28 |
| 1.3. Методологія дослідження інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ………………………………………………….. | 45 |
| Висновки до розділу 1 …………………..………………………………. | 57 |
| РОЗДІЛ 2  ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА ……………………………………………………………….. | 60 |
| 2.1. Світові тенденції функціонування і розвитку інституту омбудсмена………………………………………………………………………. | 57 |
| 2.2. Спеціалізовані та місцеві омбудсмени в країнах світу…………………………………………………………………….…….…… | 75 |
| 2.3. Європейський Омбудсмен як спеціалізований орган Європейського Союзу…………………………………………………………… | 108 |
| Висновки до розділу 2……………………..…………………………….. | 125 |
| РОЗДІЛ 3  ІНСТИТУТ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК СУБ’ЄКТ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ…………………………………..………………………………... | 128 |
| 3.1. Нормативно-правові засади функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини………………….. | 128 |
| 3.2. Інституціоналізація Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на центральному та місцевому рівнях ……………………..…. | 142 |
| 3.3. Основні напрями реформування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини……………………………………….. | 153 |
| Висновки до розділу 3 …..……………………………………………… | 172 |
| ВИСНОВКИ………………………………………………………………. | 174 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ……...……. | 181 |
| ДОДАТКИ…………………………………………………………………. | 210 |

**ВСТУП**

**Актуальність теми.** Інститут омбудсмена, запроваджений в Україні в 1998 р., є невід’ємною частиною міжнародної системи захисту прав людини в демократичних країнах. Омбудсмен покликаний надавати допомогу громадянам у захисті їх прав і основних свобод, спонукаючи різні інститути держави якісно виконувати обов’язки щодо членів громадянського суспільства: звертає увагу влади на помилки і розкриває хибні дії з метою виправлення ситуації органів державного управління, що залишилися поза увагою правоохоронних органів. На відміну від інших інститутів захисту громадянських прав і свобод омбудсмен може керуватися не тільки правовими нормами, але й правовими принципами, діяти відповідно до моральних міркувань та ідеалів справедливості.

Нині стан забезпечення прав людини в Україні є предметом особливої уваги органів влади в Україні та міжнародної спільноти. Збільшення кількості скарг до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини унеможливлює ефективне забезпечення належного рівня парламентського контролю щодо захисту прав людини. При цьому вплив Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу на формування державної політики у сфері захисту прав людини здійснюється на неналежному рівні з огляду на статус українського омбудсмена та потенційні можливості українського суспільства у сфері захисту прав людини.

Незавершеність формування національної системи захисту прав і свобод людини, гарантованих Конституцією, потребує розробки теоретико-методологічних засад державно-управлінської діяльності у згаданій системі, які б враховували кращі міжнародні практики правозабезпечення. При цьому актуалізується завдання науки державного управління щодо гарантування незалежності діяльності омбудсмена, розмежування компетенцій у випадку функціонування спеціалізованих, місцевих та загальнодержавного омбудсмена в одній країні. З огляду на вищезазначене, особливого значення набувають теоретичні й практичні питання формування та розвитку інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у процесі його становлення з урахуванням міжнародного досвіду. У контексті європейської інтеграції України це суттєво сприятиме виконанню політичного критерію вступу в ЄС.

Теоретико-методологічні засади державного управління, які стали основою дослідження діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як державно-управлінського процесу сформовані у працях В. Баштанника, В. Бульби, І. Грицяка, В. Дрешпака, В. Купрійчука, Ю. Куца, М. Лахижі, Н. Нижник, Л. Новак-Каляєвої, С. Серьогіна, Г.П. Ситника та ін. Серед зарубіжних науковців, які вивчали становлення, розвиток та функціонування інституту омбудсмена, необхідно назвати А. Абілова, М.-Т. Бітч, Г. Белца, М. Вижіковського, І. Власова, С. Гурвіца, Д. Роуата, С. О’Коннора, А. Теренуара, Ф. Тоді, Н. Хаманєву, Р. Хантінгтона, В. Еміх. Права людини та діяльність міжнародних структур у галузі захисту прав людини були предметом розгляду європейських вчених, омбудсменів, комісарів – В. Ботоллі, Н. Діамандороса, Дж. Куско-Сталдмаєра, Н. Піллей, В. Поп, Е.О’Рейлі. Активно працювали та працюють у визначеному напрямку й вітчизняні вчені – політологи, соціологи, правознавці, громадські і політичні діячі: В. Авер’янов, М. Анісімова, О. Бандурка, Ю. Грошевий, В. Дяченко, Р. Давиденко, А. Єрмошенко, К. Закоморна, Н. Карпачова, С. Кириченко, В. Ковальова, А. Колодій, І. Кресіна, О. Марцеляк, Г. Мурашин, Н. Мушенко, І. Нєдов, П. Петровський, В. Погорілко, П. Рабінович, Ф. Рудич, О. Скрипнюк, А. Ткаліч, В. Тацій, Є. Тихонова, Ю. Тодика, Ю. Шемшученко, О. Ярмиш та ін.

Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць у політичній та юридичній науках з питань значення, сутності, змісту та тенденцій розвитку інституту омбудсмена, недостатньо дослідженим залишається державно-управлінський аспект діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зокрема теоретико-методологічні засади реформування цього інституту з метою посилення дієвості державного управління у сфері захисту прав людини.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано на кафедрі права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України в межах науково-дослідної роботи за темою: «Досвід реформування територіальної організації влади в країнах ЄС та шляхи його адаптації в Україні» (0111U003433), в яких автор брала участь як виконавець. Дослідження відповідає Стратегічному плану діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2013 – 2017 рр., затвердженому Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 14 грудня 2013 р.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування концептуальних засад становлення та розвитку інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в контексті адаптації позитивного зарубіжного досвіду. Для досягнення поставленої мети в дисертаційній роботі були визначені такі завдання:

* визначити стан та напрями сучасних наукових розробок щодо становлення інституту омбудсмена, особливості формування понятійно-категоріального апарату дослідження у контексті галузі науки державного управління;
* дослідити сучасні світові тенденції функціонування і розвитку інституту омбудсмена та міру його впливу на основи та пріоритети державної політики у сфері захисту прав людини;
* розкрити особливості організаційної структури, правовий та соціальний статус спеціалізованих і місцевих (локальних) омбудсменів у європейських країнах;
* охарактеризувати особливості діяльності Європейського омбудсмена і Мережі європейських омбудсменів як зовнішніх факторів впливу на формування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
* проаналізувати інституціональні процеси щодо формування інституту омбудсмена в Україні та визначити компетенції й повноваження національного омбудсмена, шляхи їх удосконалення в умовах соціальних викликів, і на цій основі аргументувати можливість адаптації позитивного зарубіжного досвіду в діяльність інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
* розробити на основі адаптації зарубіжного досвіду практичні рекомендації щодо формування засад державного управління у сфері захисту прав людини шляхом удосконалення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

*Об’єктом* дослідження є інститут омбудсмена як органічна складова системи парламентського контролю у сфері захисту прав людини.

*Предметом* дослідження є становлення інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в контексті зарубіжного досвіду.

**Методи дослідження.** Вибір методів дослідження зумовлений поставленою метою та особливостями об’єкта дослідження. Для досягнення мети і завдань дисертаційного дослідження використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. Методологічною основою дисертаційної роботи є системний підхід, який використовувався для вирішення дослідних завдань відповідно до мети дисертаційної роботи. Для аналізу законодавчих актів і нормативних документів застосовувався системно-аналітичний метод. При визначенні статусу омбудсмена в Україні та країнах Європейського Союзу використані методи політико-правового узагальнення, порівняння та включеного спостереження. Під час аналітичного дослідження напрямів діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та виявлення перспектив функціонування даного інституту використовувались методи моделювання, прогнозування. У роботі також використані класичні наукові принципи об’єктивності та історизму, дослідницькі методи, що ґрунтуються на них: інструментальний, інституційний, соціологічний, аксіологічний, діяльнісний, статистичної обробки емпіричного матеріалу, особистого спостереження та низка інших. Важливим методом дослідження є аналіз фактологічної та емпіричної інформації органів державного управління, результатів соціологічних досліджень для визначення актуальних напрямів підвищення ефективності державного управління в процесі забезпечення прав і свобод людини з метою врахування тенденцій до змін суспільних відносин. Кожен із методів у конкретному випадку внаслідок інтегративного підходу до вивчення проблеми використовувався не окремо, а в поєднанні з іншими.

Джерельною базою дослідження є міжнародні, міждержавні договори, закони України, постанови Верховної Ради України, нормативні акти, які видавалися Президентом України і Кабінетом Міністрів України, що стосуються захисту прав і свобод людини. Крім того, використовувалися фактологічні матеріали статистичних збірників і довідкових видань.

**Наукова новизна** **отриманих результатів** полягає в системному дослідженні актуального наукового завдання щодо визначення та обґрунтування шляхів реформування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на основі аналізу та узагальнення існуючого зарубіжного досвіду. У дисертаційній роботі досягнуто таких наукових результатів:

*уперше:*

* проведено системне дослідження базових засад державно-управлінської діяльності щодо визначення місця і ролі омбудсмена в національній системі захисту прав і свобод громадян, визначено та обґрунтовано об’єкт, предмет, принципи і методологічну базу дослідження, в основу якої покладено компаративно-адаптаційний підхід до впровадження зарубіжного досвіду парламентського впливу на державне управління у сфері захисту прав людини, а також доведено доцільність застосування методології системного підходу до процесу становлення та розвитку інституту омбудсмена за окремим науковим напрямом;
* на основі аналізу та узагальнення кращого зарубіжного досвіду визначено та обґрунтовано шляхи удосконалення діяльності інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, ключовими з яких стали авторські пропозиції щодо створення системи регіональних представництв Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, створення Консультативної ради при Уповноваженому та обґрунтування розробки системи оцінювання рівня співпраці органів державної влади з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;

*удосконалено:*

* понятійно-категоріальний апарат досліджуваної проблеми, а саме визначення: «омбудсмен» та «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини», що дало можливість визначити особливості правового статусу Уповноваженого в системі державних органів, що полягають у впровадженні в науковий обіг таких понять: «омбудсмен – незалежний одноособовий або колегіальний державний орган, який шляхом посередництва та контролю сприяє позитивному діалогу між органами, що мають владні повноваження та суспільством»; «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – незалежний конституційний одноособовий державний орган, який шляхом посередництва здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції».
* концептуальні підходи до організаційних засад упровадження зарубіжного досвіду діяльності омбудсмена, й на основі такого досвіду сформульовано пропозиції щодо розвитку інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зокрема шляхом застосування групи критеріїв ефективності діяльності регіональних омбудсменів та представництв національних омбудсменів у системі органів державної влади;

*дістали подальшого розвитку:*

* аналіз, узагальнення та систематизація зарубіжного досвіду функціонування спеціалізованих та місцевих омбудсменів, їх участі у виробленні державної політики у сфері захисту прав людини, що дозволило виділити їх функції, особливості та характерні риси, дослідження основ діяльності Європейського омбудсмена як спеціалізованого органу ЄС, Мережі європейських омбудсменів та омбудсменів інших країн;
* наукове обґрунтування теоретико-методологічних засад реформування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як державного органу, що сприятиме підвищенню дієвості державної політики у сфері захисту прав людини в Україні.

**Практичне значення отриманих результатів.** Запропоновані в роботі теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використані в подальших теоретико-методологічних дослідженнях інституціонального захисту прав людини, розвитку України як демократичної держави у світовому геополітичному просторі; під час визначення напрямів реформування та підвищення ефективності моделі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Матеріали дисертаційного дослідження можна застосовувати в навчальному процесі під час розроблення спеціальних курсів, навчальних програм, підручників, навчальних посібників та методичних рекомендацій з державного управління, конституційного права, міжнародного права, права Європейського Союзу, теорії держави і права.

Окремі положення, наукові результати та висновки дисертаційного дослідження використано: у практичній діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (довідка про впровадження від 04.03.2013 р.), діяльності Красногвардійської районної у місті Дніпропетровську ради (довідка про впровадження №1715 від 17.11.2014 р.), Жовтневої районної у місті Дніпропетровську ради (довідка про впровадження №5-40/53 від 17.11.2014 р.), Чернівецького окружного адміністративного суду (акт про впровадження від 17.05.2013 р.), Житомирського державного технологічного університету (довідка про впровадження від 20.04.2014 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійною роботою автора. Основні наукові положення, висновки та методичні підходи, зокрема ті, які характеризують наукову новизну дисертаційного дослідження, належать особисто автору.

**Апробація результатів дослідження.** Основні теоретичні та методологічні положення і висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені на наукових та науково-практичних конференціях, у тому числі за міжнародною участю: «Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України» (Дніпропетровськ, 2010, 2011, 2012 рр.), «Державне управління та місцеве самоврядування» (Харків, 2011 р.), «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика» (Дніпропетровськ, 2011, 2012 рр.), «Актуальні проблеми державного управління та менеджменту» (Дніпропетровськ, 2011 р.), «Становлення публічного адміністрування в Україні» (Дніпропетровськ, 2012 р.), «Публичная политика в социальном пространстве культуры и образования: формирование, развитие» (Санкт-Петербург, 2012 р.), «Герценовские чтения – 2012. Актуальные проблемы политических наук» (Санкт-Петербург, 2012 р.), «Местное самоуправление в России: итоги реформы и перспективы развития» (Ростов-на-Дону, 2013 р.), «Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики» (Орел, 2013 р.).

**Публікації результатів дослідження**. Основні наукові результати дисертаційного дослідження опубліковані в одноосібних статтях у 21 праці, з них 5 – у наукових фахових виданнях у галузі державного управління, 2 – у зарубіжних наукових виданнях, 14 – у тезах доповідей на наукових комунікативних заходах.

**Структура і обсяг дисертації.** Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 210 сторінок, з них 180 сторінок основного тексту. Робота містить 4 таблиці та 5 ілюстрацій в основному тексті, 3 додатки, список використаних джерел налічує 220 найменувань, з них 55 англійською мовою.

**Висновки**

У дисертаційній роботі вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні організаційно-правових засад становлення та розвитку інституту омбудсмена в Україні, у тому числі за допомогою адаптації кращого зарубіжного досвіду. Основні результати дисертаційного дослідження свідчать про те, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як орган парламенту зі спеціальним статусом має достатньо можливостей для впливу на державне управління захистом прав людини та на динаміку демократизації та гуманізації національного законодавства, зокрема у сфері захисту прав людини. При цьому у контексті європейської інтеграції України інститут омбудсмена може сприяти не тільки підвищенню рівня дієвості державної політики у сфері захисту прав людини, а й виконанню політичного критерію вступу в ЄС за рахунок реформування, у тому числі за допомогою адаптації кращого зарубіжного досвіду.

Ці результати характеризуються науковою новизною та дають можливість зробити ряд узагальнюючих висновків, що мають теоретичне і практичне значення.

1. На основі аналізу стану та напрямів сучасних наукових досліджень інституту омбудсмена встановлено, що проблеми виникнення, розвитку й діяльності омбудсменів у країнах розвиненої демократії вже давно стали предметом науково-теоретичних та прикладних досліджень (автором було вперше введено у вітчизняний науковий обіг результати 40 англомовних джерел з досліджуваної теми). В Україні дані інституції ще не потрапили до сфери наукового інтересу з точки зору державно-управлінських відносин. Водночас омбудсмени є учасниками процесу вироблення державної політики. Вивчення цієї інституції має скласти окремий напрям наукових досліджень з наукової галузі «державне управління». Виходячи зі ступеня розробки питання, пріоритетними напрямами пропонується вважати такі: процес взаємовідносин органів державної влади та омбудсмена у виробленні державної політики; проблема нормативно-правового, організаційного та кадрового забезпечення діяльності апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на центральному та регіональному рівні; роль омбудсмена в процесі аналізу державної політики.

Особливостями формування понятійно-категоріального апарату дослідження в контексті галузі науки державного управління є його знаходження у стадії розробки та відсутність нормативного закріплення основних понять дослідження – «омбудсмен» та «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини». Автором запропоновано ввести їх у вітчизняний науковий з такими визначеннями: «омбудсмен – це незалежний одноособовий або колегіальний державний орган, який шляхом посередництва та контролю сприяє підвищенню рівня позитивного діалогу між органами, що мають владні повноваження та суспільством», а «Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – це незалежний конституційний одноособовий державний орган, який шляхом посередництва здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції». Це визначення ґрунтується на сучасному розумінні державного управління, змісту процесів та багато вимірності державної політики у сфері захисту прав людини, що дало можливість визначити особливості правового статусу Уповноваженого у системі державних органів.

2. Визначення методології дослідження і комплексне використання широкого спектру загальнонаукових та спеціальних методів в процесі дослідження дозволило дійти висновку, що під час реформування інституту Уповноваженого Верховної ради України з прав людини особливу увагу необхідно приділити визначенню рівня його впливу на державне управління захистом прав людини. Науковому обґрунтуванню підлягають також удосконалення доступності звернення до Уповноваженого та способи залучення до його діяльності громадськості з врахуванням таких факторів, як ефективність і професіоналізм, прозорість і відкритість, справедливість і відповідальність. При цьому визначення шляхів реформування має ґрунтуватися на широкому використанні інструментів прямої демократії, обов’язковому врахуванні інтересів як суспільства в цілому, так і окремих соціальних груп і прав кожної людини зокрема.

3. Виявлено сучасні світові тенденції функціонування і розвитку інституту омбудсмена, на підставі яких можна стверджувати, що актуальним є реформування інституту шляхом спеціалізації або локалізації (або децентралізацій) діяльності. Встановлено, що регіональні омбудсмени – обираються або призначаються владою територіальної громади, а регіональні представництва утворюються національним омбудсменом з певною метою, яку визначає сам омбудсмен. Принципово різною є діяльність представників омбудсменів з певних напрямків захисту прав людини і спеціалізованих омбудсменів. Необхідність спеціалізованого захисту певних прав людини або прав певних категорій людей викликана потребою розширення охоплення діяльності, за якою здійснюється нагляд, специфікою державного та адміністративно-територіального устрою.

Дослідження місця і ролі національного, місцевого, або спеціалізованого омбудсмена в реалізації державної політики у сфері захисту прав людини дозволило встановити, що діяльність омбудсменів по аналізу і виявленню актуальних питань взаємодії органів державної влади і суспільства слід оцінювати відповідно до можливостей інституту, які використовуються ним у світі. Такими можливостями є проведення спільних слухань з органами державної влади для визначення шляхів мінімізації порушень прав громадян, рекомендації щодо прийняття відповідних нормативно-правових актів, участь представників омбудсмена у підготовці законодавчих актів, рецензування нормативно-правових актів омбудсменом за добровільною ініціативою органів державної влади усіх рівнів на предмет дотримання прав громадян.

4. Визначено особливості організацій діяльності спеціалізованих та місцевих омбудсменів в європейських країнах як суб’єктів державно-управлінської діяльності. Встановлено фактори, які впливають на процес створення в зарубіжних країнах регіональних омбудсменів або представництв національного омбудсмена в регіонах в зарубіжних країнах. Так, щодо представництв у регіонах досліджено досвід таких країн, як, Азербайджан, Франція, Грузія, Ізраїль, Киргизстан, Македонія, Молдова, Польща, Португалія, Румунія, Узбекистан. Частина філій, що утворюються Національними омбудсменами, розташована так, щоб покривати усю територію країни (Франція, Киргизстан, Румунія, Узбекистан), а частина – тільки у найвіддаленіших місцевостях країни (як приклад – Португалія). З одного боку, філії спрямовані на забезпечення прямого контакту і спілкування з людьми, надання їм інформації про можливість подання скарг до омбудсмена, і тим самим полегшують доступ до останнього. З іншого боку, вони дозволяють швидко і без бюрократії вирішити проблему на місці. У багатьох випадках, Національний омбудсмен проводить консультаційні дні у цих децентралізованих відділеннях. Характерною, але не обов’язковою ознакою наявності в країні регіональних омбудсменів є федеративна форма державного устрою. Федеративні держави, які мають регіональних омбудсменів це Бельгія, Німеччина, Австрія, Швейцарія. Великобританія є суверенною державою, але як федерально організована країна має чотирьох Національних омбудсменів – Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії.

Таким чином, найбільш вагомими факторами, що впливають на реформування інституту омбудсмена в країні є наступні: конституційні зміни й урядова реформа, інтенсивність певної проблематики у різних сферах суспільного життя або у певних категорій населення країни, рівень розвитку громадянського суспільства та демократичності державної влади в країні. Утворення регіональних представництв Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини може бути вагомим фактором посилення парламентського контролю на всій території України, та, як наслідок, значно покращить стан захисту прав людини в Україні та сприятиме розвитку конструктивного діалогу між владою та громадянами.

5. Проаналізовано зарубіжний досвід діяльності Європейського омбудсмена та Європейська Мережа Омбудсменів як зовнішніх факторів впливу на реформування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у тому числі у контексті європейської інтеграції України. Обґрунтування шляхів реформування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини враховує головні принципи, якими має керуватися омбудсмен країни ЄС як державний службовець: прихильність європейського союзу і його громадян; цілісність; об’єктивність; повага до інших; прозорість. Ці принципи мають бути невід’ємною складовою процесу реформування. Європейський інститут омбудсмена, членом якого є український омбудсмен, може допомогти шляхом: поширення ідеї омбудсмена та сприяння їй; проведення наукових досліджень і досліджень в області питань права людини, захисту громадян та омбудсмена; підтримки місцевих, регіональних, національних і міжнародних установ омбудсмена; сприяння обміну досвідом на національному, європейському та міжнародному рівні; активного сприяння розширенню соціальних, економічних і культурних прав; співробітництва з місцевими, регіональними, національними та міжнародними установами з однаковою або подібною цільовою установкою; співробітництва з Верховним комісаром ООН з прав людини, Комісаром з прав людини Ради Європи, Європейським Омбудсменом і іншими міжнародними інститутами з метою сприяння і забезпечення прав людини.

Незалежно від строків реалізації євроінтеграційної політики, використання досвіду діяльності Європейського Омбудсмена, Європейського інституту омбудсмена та Європейської мережі омбудсменів сприятиме підвищенню рівня дієвості діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до рівня європейських стандартів.

6. Проанализовано нормативно-правові та організаційні засади функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і встановлено, що вони пройшли перший етап, який можна назвати екстенсивним. Він характеризувався такими головними рисами: необмеженістю строку граничного перебування Уповноваженого на посаді; відсутністю гарантій запобігання «політизації» посади; недостатністю прозорості діяльності Уповноваженого; нечітким мандатом Уповноваженого; невизначеність статусу та рамковим характером діяльності Уповноваженого. Аналіз законодавчих актів дав змогу встановити, що правова та інституційна основа діяльності Уповноваженого потребувала змін у відповідності до розвитку суспільства. Встановлено, що найбільш актуальними шляхами реформування діяльності Уповноваженого є створення консультативної ради на громадських засадах і створення регіональних представництв національного омбудсмена. Або найбільшими досягненнями діяльності Уповноваженого на теперішньому етапі становлення є забезпечення прозорості та відкритості, робота над створенням консультативного органу та регіональних представництв. А закріплення за омбудсменом права законодавчої ініціативи надало йому можливість активної позиції у формуванні державної політики.  Встановлено, що процедура розгляду звернень на центральному рівні досить складний, обтяжений великою кількістю зворотних зв’язків і перевірок підготовленої відповіді на різних стадіях підготовки. При цьому розгляд звернення на місцевому рівні занадто спрощений, є таким, що «випадає» з загального порядку розгляду звернень, має іншу функціональну направленість. Істотними є проблеми впровадження систем електронного документообігу між центральним апаратом Уповноваженого і його регіональними представництвами. Але вирішення цих питань можливе лише за активної позиції Уповноваженого з використанням усіх законодавчо закріплених можливостей прагнення до відповідності сучасним європейським стандартам діяльності.

7. Визначені та обґрунтовані напрями реформування державного управління в сфері захисту прав людини шляхом аналізу та впровадження зарубіжного досвіду у діяльність інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Для реформування діяльності Уповноваженого і приведення її до рівня європейських стандартів запропоновано:

* удосконалення нормативно-правової та організаційної бази діяльності Уповноваженого Верховної Ради України шляхом розробки та затвердження Положень про регіональні представництва та консультативну раду при Уповноваженому;
* створення регіональних представництв Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
* створення Консультативної Ради при Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини;
* обґрунтування розробки системи оцінювання співпраці органів державної влади з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини.

Робота регіональних представництв дозволить посилити парламентський контроль, поліпшити стан захисту прав людини та підвищити ефективність діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та на локальних рівнях, у віддалених від м. Київ областях України. При цьому максимально можливе притягнення до участі у цих процесах спеціалістів, фахівців, громадські організації та інших зацікавлених осіб на громадських засадах шляхом створення Консультативної Ради при Уповноваженому сприятиме визначенню подальших шляхів реформування інституту, підвищенню рівня професіоналізму представників Уповноваженого, підвищенню рівня виявлення актуальних проблем у сфері захисту прав людини.

Регіональні представництва і Консультативна Рада нададуть можливість всебічно і професійно формувати позицію омбудсмена у впливі на державну політику в сфері захисту прав людини, а оцінка співпраці органів державної влади з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини допоможе виявляти найбільш проблемні питання і вирішувати їх на державному рівні.

**Список використаних джерел та літератури**

1. Абилов А. Права человека в международном праве и конституционном праве стран-членов СНГ (на примере конституции Азербайджанской Республики) / А. Абилов. – Баку : ЭЛМ., 2004. – 116 с.
2. Авер’янов В.Б. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно – правове забезпечення реалізації та захисту / [Авер‘янов В.Б., Бояринцева М.А., Кресіна І. А., Лук’янець Д. М.; за заг. ред. В.Б. Авер‘янова]. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.
3. Анисимова М.Ф. Право на свободу передвижения и свободный выбор местожительства в Украине: история, современное состояние и перспективы развития./ М. Ф. Анисимова. – Запорожье : Дикое Поле, 2005. – 207с.
4. Анпілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : монографія / О.В. Анпілогов ; А.О.Селіванов (наук.ред.) / Ін-т законодавства В.Р.У. – К. : Ін Юре, 2008. – 167с.
5. Бандурка О.М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль ; Ун-т внутр. справ. – Х., 1999. – 288 c.
6. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : [монографія] / Ю.Г. Барабаш. – Х. : Легас, 2004. – 192 с.
7. Барандова Т.Л. Становление и деятельность института Уполномоченных по правам человека в регионах России: гендерный поход / Т.Л. Барандова // Инст. Уполномоченного по правам человека в России: опыт ветеранов и позиции экспертов / под. ред. : А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Наука, 2011. – С. 89 – 123.
8. Баррозу М. Ми – єдина Європа, об’єднана нашими поглядами, загальним корінням і дотриманням принципу солідарності : звернення Президента Європейської Комісії з нагоди святкування в Україні Дня Європи / Мануель Баррозу // Євробюлетень. – 2009. – № 7. – С. 7.
9. Батанов О. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) / О.Батанов // Юриспруденціяon-line. – Режим доступу : http://www.lawyer.org.ua/ ?w=r&i=12&d=497.
10. Баштанник В. Інституціоналізація правозахисної функції влади як напрям гуманізації публічного управління: досвід Європейського Союзу та Україна / В. Баштанник // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наукових праць. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1. – С. 3 – 11.
11. Баштанник В.В. Концептуальні засади реформування державного управління в умовах сучасного етапу розширення ЄС / В.В. Баштанник // Науковий вісник Академії муніципального управління, с. «Управління» : зб. наук. пр. – К., 2011. – №3 – 39 с.
12. Білинська М.М. Розвиток партнерських відносин між органами державної влади і громадянами / М.М. Білинська // Університетські наукові записки : часопис Хмельниц. ун. упр. та права. -- Хмельницький. -- 2012. – №2. – С. 30 – 36.
13. Бойцова В.В. Служба защиты прав человека. Мировой опыт / В.В. Бойцова . – М. : БЕК, 1996. – 132 с.
14. Бульба В.Г. Громадська гуманітарна рада при Президентові України: проблеми становлення та перспективи діяльності / В.Г. Бульба, А.В. Меляков // Менеджер: вісник Донец. держ. ун-ту упр. Донецьк. – 2011. – № 1. – С. 37 – 40.