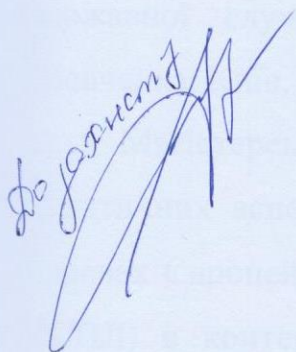


КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему

**«ПРАВОВИЙ СТАТУС ПОСАДИ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ
РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ»**

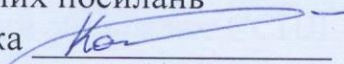


Студентки 2 року навчання ОР «Магістр»
заочної форми спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування» освітньо-
професійної програми «Європейські студії для
публічних управлінців (для державних
службовців за замовленням Національного
агентства України з питань державної служби)»
Кожем'якіної Тетяни Вікторівни

Науковий керівник:
асистент кафедри євроінтеграційної політики,
кандидат наук з державного управління
Кустова Світлана Миколаївна

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань

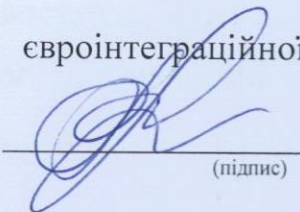
Студентка


(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
євроінтеграційної політики від «21» жовтня 2025 р., протокол № 7.

В.о. завідувача кафедри євроінтеграційної політики, кандидат економічних
наук, доцент

Гура Вікторія Леонідівна


(підпис)

АНОТАЦІЯ

Кожем'якіна Т.В. Правовий статус посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в контексті реформування публічної служби в Україні. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2025.

Магістерську роботу присвячено комплексному аналізу теоретичних і практичних аспектів реалізації правового статусу посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноважений у справах ЄСПЛ) в контексті реформування публічної служби в Україні. На основі вивчення наукових джерел та нормативно-правових актів обґрунтовано, що інститут Уповноваженого у справах ЄСПЛ у науці публічного управління досліджено фрагментарно, переважно крізь призму його процесуальних функцій, без належного розкриття адміністративно-правової природи та політичного змісту цієї посади.

Доведено, що Уповноважений у справах ЄСПЛ є суб'єктом виконавчої влади, який здійснює неюрисдикційну правозахисну діяльність, поєднуючи функції державного представника перед Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) і Радою Європи з координацією виконання рішень ЄСПЛ всередині держави. Він виступає посередником між національною правовою системою та міжнародними механізмами захисту прав людини, забезпечуючи баланс між зобов'язаннями України перед Радою Європи та гарантіями прав громадян.

Установлено, що правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ включає цілі, завдання, функції, права та обов'язки, а його гарантії визначаються актами національного та європейського права. Наголошено на необхідності

вдосконалення правового регулювання діяльності цієї посадової особи, зокрема через уточнення її політичного статусу, посилення контролю та відповідальності.

Запропоновано класифікацію факторів ефективності реалізації правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ на зовнішні, внутрішні та змішані, а також окреслено методи оцінювання ефективності його діяльності, що враховують як національний, так і міжнародний контекст взаємодії Уповноваженого у справах ЄСПЛ з Радою Європи.

Ключові слова: правовий статус, посада Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, Рада Європи, Європейський суд з прав людини, публічне адміністрування, суб'єкт публічного адміністрування, виконання рішень ЄСПЛ, гарантії реалізації, ефективність діяльності, координація, представництво держави, захист прав людини.

ANNOTATION

Kozhemiakina T.V. The Legal Status of the Agent before the European Court of Human Rights in the Context of Public Service Reform in Ukraine. – Master's Qualification Thesis (manuscript).

Master's qualification thesis submitted for the award of the second (master's) level of higher education in the field of knowledge 28 "Public Administration", speciality 281 "Public Administration". – The Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2025.

This master's thesis is devoted to a comprehensive analysis of the theoretical and practical aspects of the legal status of the Agent before the European Court of Human Rights (hereinafter – the Agent before the ECtHR) in the context of public service reform in Ukraine. Based on the study of academic sources and normative legal acts, it is substantiated that the institution of the Agent before the ECtHR has been examined in the public administration sciences only fragmentarily, primarily through

the prism of its procedural functions, without due clarification of the administrative-legal nature and political significance of this position.

It has been demonstrated that the Agent before the ECtHR is a subject of executive power who carries out non-jurisdictional human rights activities, combining the functions of the state representative before the European Court of Human Rights and the Council of Europe with the coordination of the implementation of ECtHR judgments within the state. The Agent acts as an intermediary between the national legal system and international human rights protection mechanisms, ensuring a balance between Ukraine's obligations before the Council of Europe and the guarantees of citizens' rights.

It has been established that the legal status of the Government Agent before the ECtHR includes its goals, tasks, functions, rights and responsibilities, while its guarantees are determined by national and European legislation. Emphasis is placed on the need to improve the legal regulation of this public office, in particular through clarifying its political status and strengthening oversight and accountability.

A classification of factors influencing the effectiveness of the implementation of the legal status of the Government Agent before the ECtHR is proposed, dividing them into external, internal and mixed factors. Methods for assessing the effectiveness of the Agent's activities are outlined, taking into account both the national and international contexts of interaction between the Government Agent and the Council of Europe.

Key words: legal status, Agent before the European Court of Human Rights, Council of Europe, European Court of Human Rights, public administration, public administration entity, implementation of ECtHR judgments, guarantees of implementation, effectiveness of activity, coordination, state representation, human rights protection.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ВЗАЄМОДІЇ З СТРУКТУРАМИ РАДИ ЄВРОПИ	14
1.1. Історико-наукові передумови становлення інституту Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в рамках європейського правового співробітництва ..	14
1.2. Інститут Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини як елемент національного механізму реалізації стандартів Ради Європи у сфері захисту прав людини	23
Висновки до розділу 1.....	27
РОЗДІЛ 2. УПОВНОВАЖЕНИЙ У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК НАЦІОНАЛЬНИЙ ПОСЕРЕДНИК У ВПРОВАДЖЕННІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	29
2.1. Статус Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в системі співпраці України з Радою Європи: сутність та елементи...	29
2.2. Функціональні засади діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини з прав людини крізь призму принципів європейських інституцій	39
Висновки до розділу 2.....	56
РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУТ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ З РАДОЮ ЄВРОПИ.....	57
3.1. Гарантії діяльності інституту Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у системі взаємовідносин України та Ради Європи	57
3.2. Концептуальні засади забезпечення ефективності реалізації діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини...	65
Висновки до розділу 3.....	84

ВИСНОВКИ.....	84
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	86

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. У ХХІ столітті в умовах глобалізаційних процесів та посилення інтеграції міжнародного правового регулювання, ключове місце в системі захисту прав людини займають механізми взаємодії національних інститутів з міжнародними органами, зокрема органами Ради Європи. Такі механізми, створені державами для ефективного забезпечення прав і свобод людини, забезпечують гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами. Центральне місце в цій системі посідає Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), а також інші органи Ради Європи, такі як Комітет Міністрів, Парламентська Асамблея та Комісар з прав людини.

Європейська система захисту прав людини є однією з найефективніших на континенті, де ЄСПЛ не лише захищає права, але й сприяє їхньому розвитку на міжнародному та національному рівнях. Важливим елементом цієї системи є інститут Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноважений у справах ЄСПЛ), який виступає посередником між національними органами влади та органами Ради Європи, забезпечуючи ефективну взаємодію в процесі розгляду справ, виконання рішень суду та моніторингу дотримання Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція).

Приєднавшись до Конвенції Україна взяла на себе міжнародне зобов'язання: а) дотримання проголошених в Конвенції прав і свобод людини; б) виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України; в) усунення причин, що сприяли виникненню порушення Україною положень Конвенції. У зв'язку із тим, що Уповноважений у справах ЄСПЛ входить до системи публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, він реалізує повноваження, які забезпечують реалізацію в Україні рішень ЄСПЛ та спрямовані на усунення факторів, які сприяли виникненню порушень прав людини в країні.

Інститут Уповноваженого у справах ЄСПЛ є надзвичайно важливим, оскільки він сприяє реалізації принципів правової держави, де людина визнана найвищою соціальною цінністю. Він забезпечує координацію національних зусиль з міжнародними стандартами, запобігаючи порушенням прав і сприяючи реформам у сфері правосуддя.

Звідси, провідним елементом у механізмі взаємодії стає саме посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ, який виводить національний захист прав на наддержавний рівень, слугуючи інструментом для імплементації рішень ЄСПЛ та співпраці з органами Ради Європи.

Одним із результатів реформування інституту державної служби в Україні стало виникнення в системі органів виконавчої влади посадових осіб, що займають політичні посади (наприклад, міністри, заступники міністрів, урядові уповноважені тощо). Адміністративно-правовий статус посадових осіб, що займають політичні посади, має особливості як в правовому регулюванні, так і у сфері його реалізації. Уповноважений у справах ЄСПЛ відноситься до посадових осіб, що займають політичні посади в системі органів виконавчої влади, що зумовило специфіку нормативного закріплення його адміністративно-правового статусу, а також вплинуло на особливості його реалізації.

Стан наукової розробки проблеми. Станом на сьогодні актуальними залишаються питання функціонування цієї посади в контексті змін у міжнародно-політичних умовах держав-учасниць Ради Європи, де механізми взаємодії постійно еволюціонують. Вивчення ролі Уповноваженого у справах ЄСПЛ у контексті реформування публічної служби в Україні, аналіз його діяльності та тенденцій розвитку посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ набуває особливої актуальності для удосконалення національних систем захисту прав людини. Науково-теоретичну основу дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених, присвячені питанням міжнародного захисту прав людини, ролі Ради Європи в утвердженні європейських стандартів прав людини, діяльності Європейського суду з прав людини та розвитку інституту Уповноваженого у справах ЄСПЛ в Україні. Значний внесок у розроблення

відповідної проблематики зробили С. Ф. Федчишин [1], Л. Спицька [2], О. І. Миколенко [7, 16, 46], М. Ю. Віхляєв [3], Б. Мукан [8], В. А. Завгородній [6], Ю. М. Фролов [5], М. А. Баламуш [16] та інші дослідники, які розглядали теоретико-правові засади реалізації адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, зокрема у контексті діяльності інституту Уповноваженого у справах ЄСПЛ як ключового механізму співпраці України з Радою Європи та забезпечення ефективності виконання рішень Європейського суду з прав людини. Нормативну основу дослідження становлять міжнародно-правові акти Ради Європи, зокрема Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та Протоколи до неї, Регламент Європейського суду з прав людини, а також інші документи, що визначають механізми співробітництва держав – членів Ради Європи у сфері захисту прав людини. На національному рівні використано положення Конституції України, Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [11, 74], Закон України «Про державну службу» [10], інші нормативно-правові акти, що регламентують діяльність інституту Уповноваженого у справах ЄСПЛ, зокрема постанови Кабінету Міністрів України № 553 від 29 квітня 2004 р. та № 784 від 3 травня 2006 р., які визначають порядок представництва України в Європейському суді з прав людини та забезпечення виконання його рішень. У дослідженні також враховано офіційні матеріали Міністерства юстиції України та Європейського суду з прав людини, що відображають сучасну практику взаємодії України з Радою Європи у сфері забезпечення виконання рішень Суду.

Мета і завдання дослідження. *Мета* магістерської роботи полягає у визначенні правового статусу інституту Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, його функції та його роль в контексті реформування публічної служби в Україні.

Відповідно до поставленої мети, визначено такі основні **завдання**:

1. Проаналізувати стан наукової розробленості проблематики правового статусу посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ у межах вітчизняної адміністративно-правової науки та визначити напрями її подальшого розвитку.

2. Визначити особливості дослідження правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ і з'ясувати роль цього інституту як суб'єкта публічного адміністрування та координатора взаємодії України з Радою Європи.

3. Розкрити місце Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі органів виконавчої влади як суб'єкта публічно-владного характеру, що забезпечує захист прав людини та представляє державу у відносинах із Радою Європи.

4. Сформулювати структуру адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, визначивши його цілі, завдання, функції, права та обов'язки, а також охарактеризувати взаємозв'язок між внутрішньою та зовнішньою (міжнародною) складовими його діяльності.

5. Систематизувати повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ за функціональними напрямками – представницьким, координаційним та інформаційним – у контексті взаємодії з ЄСПЛ і Комітетом міністрів Ради Європи.

6. Обґрунтувати систему гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, включно з правовими, організаційними, процесуальними та соціальними механізмами забезпечення його діяльності.

Об'єкт і предмет дослідження. *Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в системі публічної служби України. Предметом дослідження є правовий статус посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в контексті реформування публічної служби в Україні.*

Методи дослідження. Методологічну основу магістерської роботи становить комплекс загальнонаукових і спеціально-правових методів, застосування яких забезпечило всебічне пізнання сутності та особливостей функціонування інституту Уповноваженого у справах ЄСПЛ у контексті його взаємодії з Радою Європи, серед яких найбільшого використання набули

діалектичний, системно-структурний, історичний, формально-юридичний методи, метод інтегрального аналізу.

Наукова новизна одержаних результатів магістерської роботи полягає у комплексному теоретико-правовому аналізі посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в контексті реформування публічної служби в Україні, що дозволило сформулювати низку положень, які виносяться на захист. *Уперше* на основі системного підходу:

- *проведено* комплексний аналіз теоретико-правових засад адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ у контексті взаємодії з структурами Ради Європи;

- *удосконалено* понятійно-категоріальний апарат дослідження, зокрема уточнено зміст понять «адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ», що дозволило поглибити доктринальне розуміння функціональної природи зазначеної посади;

- *набули подальшого розвитку* наукові уявлення про посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ як ключового національного посередника у впровадженні європейських стандартів у сфері прав людини. Обґрунтовано його унікальну роль як суб'єкта, що поєднує зовнішньополітичні, правозахисні та адміністративно-управлінські функції, забезпечуючи імплементацію практики ЄСПЛ у національну правову систему;

- *систематизовано* підходи до визначення місця посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі адміністративно-правового забезпечення взаємодії України з органами Ради Європи;

- *обґрунтовано* доцільність посилення інституційної спроможності Уповноваженого у справах ЄСПЛ та формування цілісної моделі міжвідомчої координації у сфері виконання рішень ЄСПЛ;

- *запропоновано* новий підхід до оцінки ефективності діяльності посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що дало змогу розкрити специфіку діяльності даної посадової особи в порівнянні із діяльністю інших суб'єктів публічного адміністрування.

Практичне значення одержаних у магістерській роботі результатів полягає у можливості їх безпосереднього використання в нормотворчій, правозастосовній, організаційно-управлінській та освітній діяльності, спрямованій на підвищення ефективності взаємодії України з Радою Європи у сфері захисту прав людини:

- *у законотворчій діяльності* – при підготовці змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», розробленні підзаконних актів, що регламентують порядок координації органів виконавчої влади під час виконання рішень ЄСПЛ, оптимізації процедур комунікації між Уповноваженим у справах ЄСПЛ та органами Ради Європи;

- *у правозастосовній практиці* – при удосконаленні міжвідомчої взаємодії щодо забезпечення виконання рішень ЄСПЛ, формуванні внутрішніх алгоритмів та стандартних операційних процедур роботи Уповноваженого у справах ЄСПЛ, організації ефективної комунікації з представниками Комітету міністрів Ради Європи, Секретаріату ЄСПЛ та інших органів Ради Європи;

- *у сфері удосконалення механізмів імплементації практики ЄСПЛ* – можуть слугувати основою для розроблення нових стратегічних документів у сфері прав людини, підвищення якості юридичного супроводу справ проти України у ЄСПЛ, впровадження європейських стандартів належного управління у діяльність державних органів;

- *у навчальному процесі* – при викладанні навчальних дисциплін у галузі адміністративного права, міжнародного права, прав людини, підготовці наукових статей, аналітичних записок і рекомендацій, що стосуються взаємодії України з Радою Європи, розробленні методичних матеріалів з питань імплементації практики ЄСПЛ у національне законодавство;

- *у практиці міжнародної співпраці* – в рамках підготовки делегацій України до засідань органів Ради Європи, у процесах міждержавної комунікації, а також при визначенні пріоритетів подальшого реформування інституту Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Апробація результатів. Результати дослідження були апробовані на наступних наукових заходах, за результатами яких були опубліковані тези.

1. Кожем'якіна Т.В. Функції Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. *Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції*. Матеріали Міжнародного науково-практичного конгресу (16 травня 2024 року). Частина 2. Запоріжжя, 2024. С. 83 – 85.
URL: https://www.znu.edu.ua/faculty/law/nauka/2024/_kongresu_chastina_2.pdf

2. Кожем'якіна Т.В. Елементний склад адміністративно-правового статусу уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини та його узагальнена характеристика. *Березневий науковий дискурс 2025*: матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (м. Чернігів, 27 лютого 2025 року). Чернігів, 2025. С. 624 – 626.
URL: https://reicst.com.ua/asp/issue/view/conf_reicst_27_02_25/conf_reicst_27_02_25.

Структура та обсяг роботи. Магістерська робота включає вступ, основну частину, що містить три розділи, шість підрозділів, висновки та список використаних джерел із 75 найменувань. Загальний обсяг становить 98 сторінок, з яких основний текст – 74 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ВЗАЄМОДІЇ З СТРУКТУРАМИ РАДИ ЄВРОПИ

1.1 Історико-наукові передумови становлення інституту Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в рамках європейського правового співробітництва

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), також відомий як Страсбурзький суд, є міжнародним судовим органом, створеним у 1959 році та розташованим у місті Страсбург (Франція). [1] Основним завданням його діяльності є розгляд індивідуальних і міждержавних скарг щодо порушень прав людини на міжнародному рівні.

Правову основу створення та діяльності ЄСПЛ у сфері захисту міжнародних прав і свобод людини за індивідуальними та колективними скаргами становлять положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ або Європейська конвенція). Цей документ, ухвалений 4 листопада 1950 року, є основним юридичним актом для всіх держав – членів Ради Європи.

Відповідно до статті 19 Європейської конвенції з прав людини, головною метою діяльності ЄСПЛ є забезпечення захисту прав і свобод людини у 46 державах – членах Ради Європи, населення яких складає близько 700 мільйонів осіб. Фактично, ЄСПЛ виступає гарантом дотримання державами-учасницями Конвенції зобов'язань, взятих ними на себе згідно з її положеннями.

Таким чином, головною метою системи Конвенції від моменту створення Суду й упродовж усього періоду його функціонування було забезпечення ефективного захисту прав людини. Засновники Конвенції розглядали її як інструмент для здійснення першого кроку до колективного гарантування основоположних прав, проголошених у Загальній декларації прав людини. Діяльність ЄСПЛ, у свою чергу, можна тлумачити як інституційно-функціональне втілення зобов'язання держав-учасниць, передбаченого ст. 1 ЄКПЛ, - забезпечувати кожній особі, яка перебуває під їхньою юрисдикцією, реалізацію прав і свобод, визначених у Конвенції.

Отже, можна зробити висновок, що основна мета діяльності ЄСПЛ значно виходить за межі лише забезпечення права на доступ до міжнародного правосуддя. Вона охоплює також практичне виконання державами-учасницями ЄКПЛ взятих на себе зобов'язань, а також ефективне забезпечення й захист основоположних прав і свобод людини.

Розвиток інституту Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноважений у справах ЄСПЛ) є результатом поетапної інституціоналізації механізмів захисту прав людини на європейському рівні, імплементації практики ЄСПЛ у внутрішні правові системи держав-членів та еволюції норм виконання рішень Суду. Після Другої світової війни європейська спільнота започаткувала низку інституцій, спрямованих на відновлення і захист прав людини. Створення Ради Європи (1949) та ухвалення Європейської конвенції з прав людини (1950) заклали механізм міжнародного судового контролю - Європейський суд з прав людини, що розпочав ефективну роботу у 1959 році. Відповідно до статті 46 Конвенції, держави-учасниці зобов'язалися дотримуватися рішень Суду, що створило потребу у національних структурах координації й представництва – урядових агентів або уповноважених, які б здійснювали офіційну комунікацію з ЄСПЛ та органами, що контролюють виконання рішень, зокрема Комітетом міністрів Ради Європи.

У країнах-членах Ради Європи позиція урядового агента сформувалася як офіційне представництво держави у провадженнях ЄСПЛ. Водночас моделі

організації такої посади значно відрізняються: в одних державах функції агента інтегровані в структури міністерств юстиції, в інших – виконуються за допомогою спеціалізованих апаратів чи зовнішніх юридичних радників. Рада Європи неодноразово рекомендувала державам упорядкувати цю сферу шляхом впровадження практичних, що сприяло уніфікації практик представництва та покращенню співпраці у питаннях виконання рішень Суду. Україна, ставши членом Ради Європи в 1995 р., поступово формувала механізми для взаємодії з ЄСПЛ. Правове оформлення інституту вітчизняного Уповноваженого відбулося в рамках адаптації національного законодавства до вимог Конвенції, зокрема через прийняття Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Офіс Уповноваженого функціонує в системі Міністерства юстиції та здійснює представництво України, підготовку звітів для Комітету міністрів та координацію виконання рішень Суду.

Стаття Спицької Л. [2] системно аналізує перешкоди у виконанні рішень ЄСПЛ в Україні. Автори ідентифікують ключові проблеми: недостатня координація між центральними органами, пробіли у законодавстві, брак ресурсів та випадки формального виконання рішень без фактичної реалізації прав потерпілих. Особливу увагу приділено ролі Офісу Уповноваженого як координуючого суб'єкта, що неминуче стикається з межами своїх повноважень. Публікація пропонує практичні рекомендації: уточнення правового статусу агента, створення прозорих механізмів моніторингу та посилення співпраці з парламентом і громадянським суспільством. Автори базують висновки на аналізі звітів Комітету міністрів, матеріалах проектів Ради Європи та статистиці заяв проти України. Наголошується, що системні проблеми потребують комплексних рішень: не лише індивідуальних виплат, але й законодавчих змін, навчання суддів, реформи адміністративних практик. Для України рекомендація щодо створення спеціалізованих структур, здатних координувати реалізацію загальних заходів, стала однією з ключових. Публікація також підкреслює важливість технічної допомоги Ради Європи та обміну досвідом з іншими державами-членами. Огляд проблематики дозволяє виділити такі головні

тренди: поступове інституціоналізуванню посади Уповноваженого та її формування як ключової ланки у взаємодії з органами Ради Європи; нагальна потреба в уточненні правового статусу і формалізації повноважень; роль міжнародної технічної допомоги у підвищенні спроможностей національних органів; зростання навантаження через збільшення кейсів, пов'язаних із внутрішніми проблемами та збройним конфліктом.

Тематика, пов'язана з визначенням сутності та змісту поняття «адміністративно-правовий статус», а також із з'ясуванням його структурних елементів, посідає помітне місце в сучасній науці адміністративного права. Значна частина дисертаційних робіт присвячена цій проблематиці повністю або ж включає її розгляд у межах окремих розділів досліджень. З огляду на актуальність цього питання, доцільним є простеження наукових тенденцій останнього десятиліття у визначенні змісту, обсягу та структурних компонентів адміністративно-правового статусу інституту Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, що дозволить глибше зрозуміти еволюцію підходів до його теоретико-правового осмислення та практичного застосування в контексті європейських стандартів публічного управління.

Так, М. Ю. Віхляєв, аналізуючи правову природу громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права, наголошує, що питання, пов'язані з визначенням їхнього адміністративно-правового статусу та місця в системі суб'єктів адміністративного права, залишаються недостатньо комплексно опрацьованими [3, с. 2]. Це свідчить про те, що станом на 2013 рік у науковому дискурсі адміністративного права існували істотні прогалини у дослідженні правового статусу окремих суб'єктів цієї галузі. Зазначені лакуни стосувалися не лише громадських об'єднань, але й інших учасників адміністративно-правових відносин – зокрема, таких специфічних суб'єктів, як монополії у сфері публічно-правового регулювання [4] та інші інституційні утворення, правовий статус яких потребував додаткового теоретичного осмислення. Крім того, М. Ю. Віхляєв зазначає, що структура адміністративно-правового статусу громадських об'єднань охоплює такі основні складові: адміністративну правосуб'єктність

(яка включає адміністративну правоздатність і адміністративну дієздатність, остання з яких містить елемент адміністративної деліктоздатності), систему прав, обов'язків та гарантії реалізації прав [3, с. 7–8]. При цьому, якщо категорії «права» та «обов'язки» традиційно визнаються базовими елементами будь-якого адміністративно-правового статусу, то щодо інших складових – зокрема, адміністративної правосуб'єктності та гарантій реалізації прав – у науковій спільноті тривалий час ведуться активні дискусії.

Ю. М. Фролов, розвиваючи наукові підходи до аналізу адміністративно-правового статусу суб'єктів освітньої сфери, наголошував, що адміністративно-правовий статус інституту визначає його місце у системі суспільних відносин як колективного суб'єкта, відображає систему управлінських взаємозв'язків між навчальними установами та органами виконавчої влади, забезпечує стабільність і визначеність таких взаємозв'язків [5, с. 16]. У межах характеристики структури адміністративно-правового статусу, Ю. М. Фролов виділяє чотири основні елементи: 1) мету, завдання та функції закладів вищої освіти; 2) їх компетенцію; 3) особливості створення, реорганізації та ліквідації; 4) юридичну відповідальність [5, с. 16].

Позицію науковця щодо включення блоку «мета – завдання – функції» можна вважати обґрунтованою. Ці поняття логічно взаємопов'язані: завдання деталізують мету, а функції відображають механізм її практичної реалізації. Тому їх розмежування як окремих структурних елементів є недоцільним; навпаки, вони мають розглядатися у системному взаємозв'язку, що й буде відображено у подальших розділах дослідження. Щодо компетенції та юридичної відповідальності, автор слушно зауважує, що їх доцільно виокремлювати при характеристиці конкретних суб'єктів. Однак термін «компетенція» традиційно притаманний публічно-владним суб'єктам (органам державної влади чи місцевого самоврядування) і не цілком коректно застосовується до суб'єктів приватного права, до яких належать заклади вищої освіти. У цьому контексті доречніше говорити про «права та обов'язки» таких закладів, що відповідає їх правовій природі. Що стосується виділення в якості

самостійного елементу «особливостей створення, реорганізації та ліквідації закладів вищої освіти», то, на наш погляд, це питання має передумовний характер. Воно визначає умови набуття або припинення статусу суб'єкта, але не є складовою частиною власне структури адміністративно-правового статусу. Такі аспекти доцільно розглядати у межах правових механізмів формування адміністративно-правового статусу, а не його внутрішньої побудови. Отже, аналіз підходу Ю. М. Фролова демонструє не лише еволюцію наукової термінології, але й зміну парадигми у розумінні публічного адміністрування. Від «управлінських зв'язків» радянського типу наука адміністративного права поступово перейшла до концепції взаємодії суб'єктів публічної влади та приватних осіб, заснованої на засадах партнерства, публічної відповідальності й правової визначеності.

Отже, узагальнення результатів наукових досліджень, присвячених з'ясуванню сутності поняття «адміністративно-правовий статус» та аналізу його структурних компонентів, дає підстави для формулювання кількох важливих висновків.

По-перше, у сучасній адміністративно-правовій науці простежується певна термінологічна й концептуальна нечіткість у визначенні цього поняття. У низці праць адміністративно-правовий статус тлумачиться не через розкриття його змісту, а шляхом простого переліку складових елементів, або ж через опис інших суміжних правових категорій, що не відображають власне правового становища суб'єкта у системі суспільних відносин.

По-друге, у наукових джерелах існує значна варіативність у визначенні структури адміністративно-правового статусу – від двох до восьми і більше елементів. Така розбіжність у підходах ускладнює формування єдиного теоретичного розуміння цієї категорії та створює певні труднощі у її практичному застосуванні.

По-третє, досі відсутня системна диференціація структури адміністративно-правового статусу залежно від типу суб'єкта, якому він притаманний. Зокрема, статус публічно-владних суб'єктів має істотно

відрізнятися від статусу приватних осіб, громадян чи об'єднань. Водночас адміністративно-правовий статус державного органу має власну специфіку, що не може бути тотожною статусу службової особи, яка обіймає політичну чи адміністративну посаду в межах виконавчої влади.

По-четверте, у частині наукових праць спостерігається тенденція до змішування елементів структури адміністративно-правового статусу із факторами, що визначають порядок його формування або реалізації. Йдеться, зокрема, про включення до структури таких складових, як адміністративна правосуб'єктність, порядок створення суб'єкта публічної влади, принципи чи гарантії його діяльності, що фактично характеризують не зміст статусу, а умови його виникнення або механізми практичної дії.

По-п'яте, варто наголосити, що структура адміністративно-правового статусу є динамічною категорією. Її зміст трансформується залежно від еволюції суспільних відносин, розвитку адміністративно-правової науки та потреб у більш повному відображенні правового становища особи чи інституції у межах системи публічного адміністрування.

Таким чином, сучасний стан розроблення проблематики адміністративно-правового статусу свідчить про необхідність подальшого уточнення його змістовних характеристик, структурної моделі та критеріїв диференціації залежно від специфіки суб'єкта адміністративного права.

У науковому дискурсі питання, пов'язані з діяльністю Уповноваженого у справах ЄСПЛ, досліджені недостатньо. Зокрема, бракує робіт, що розкривають специфіку його адміністративно-правового статусу. Так, В. А. Завгородній, аналізуючи участь органів виконавчої влади у виконанні рішень ЄСПЛ в Україні [6, с. 148–157], приділив увагу ролі Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Учений підкреслив, що ефективне виконання рішень Суду потребує скоординованої взаємодії всіх залучених суб'єктів публічної влади, акцентувавши особливу роль Міністерства юстиції України [6, с. 149–150]. Втім, аргументація дослідника фактично зводилась до переліку законодавчо визначених повноважень цього органу.

Крім того, дослідник окреслив основні елементи компетенції Уповноваженого, визначені національним законодавством, і дійшов висновку, що функціонально Уповноважений у справах ЄСПЛ є частиною органу представництва, але за формою призначення фактично представляє Кабінет Міністрів України [6, с. 152]. Учений пропонував, щоб призначення цієї посадової особи здійснював міністр юстиції, що дозволило б забезпечити підпорядкованість і підзвітність у межах органу представництва. Таким чином, увага автора була зосереджена переважно на внутрішньоорганізаційних аспектах підпорядкування в системі виконавчої влади, а не на аналізі зовнішньоадміністративних функцій Уповноваженого як суб'єкта публічного адміністрування.

Окрім цього, у статті розглянуто правовий статус інших органів, дотичних до виконання рішень ЄСПЛ в Україні – зокрема, Державної виконавчої служби та Державного казначейства України [6, с. 153–154].

Публікація О. І. Миколенко та О. М. Миколенко «Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права» поєднує теоретичний аналіз із прикладним підходом до визначення структури статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Автори обґрунтовують потребу диференційованого визначення структури адміністративно-правового статусу залежно від специфіки суб'єкта, що особливо актуально для інституту Уповноваженого, який займає проміжне положення між політичною посадою та публічною службою [7, с. 66].

Крім того, дослідники виокремлюють чотири основні елементи структури адміністративно-правового статусу: мету створення та діяльності, завдання, повноваження (права й обов'язки), а також окремі права Уповноваженого у справах ЄСПЛ [7, с. 69].

Таким чином, праця О. І. Миколенко та О. М. Миколенко [7] не лише поглибила теоретичне розуміння категорії «адміністративно-правовий статус», а й заклала основу для комплексного підходу до визначення статусу

Уповноваженого у справах ЄСПЛ як особливого суб'єкта публічного адміністрування.

У 2016 році Б.С. Мукан у своїй праці [8] порушив питання організаційно-правового регулювання взаємовідносин між Урядовим уповноваженим України у справах ЄСПЛ та самим Судом, окресливши низку ключових проблем і напрямів їх вирішення.

Дослідник наголошує, що вивчення цих взаємин необхідне для підвищення ефективності співпраці між ЄСПЛ та Уповноваженим, а також для виявлення й усунення недоліків у національному механізмі їх правового регулювання. На його думку, правове поле у цій сфері все ще містить неузгодженості, які потребують системного доопрацювання.

Б.С. Мукан визначає чотири етапи взаємодії між ЄСПЛ і Уповноваженим: 1. підготовка та подання заяви до ЄСПЛ; 2. розгляд справи Судом; 3. проведення процедури дружнього врегулювання або прийняття односторонньої декларації; 4. виконання рішень ЄСПЛ.

Окрему увагу вчений приділив аналізу проблем повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Зокрема, він відзначив відсутність чіткого розмежування ролей представника держави – заявника, відповідача чи третьої сторони. На думку автора, це ускладнює ефективну координацію діяльності та потребує нормативного уточнення.

Для вирішення зазначених труднощів Б.С. Мукан пропонує: 1) законодавчо визначити повноваження Уповноваженого у різних процесуальних статусах, що дозволить підвищити ефективність підготовки матеріалів для Суду; 2) закріпити поняття «агент» ЄСПЛ як особи, яка безпосередньо представляє Україну під час слухань, чітко відмежувавши її функції від функцій Уповноваженого, відповідального за організаційне забезпечення представництва.

Таким чином, праця Б.С. Мукана робить важливий внесок у систематизацію та вдосконалення правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, водночас вказуючи на недостатню нормативну визначеність і потребу у

більш чіткій регламентації його діяльності в межах взаємодії з Радою Європи та Європейським судом з прав людини.

Узагальнюючи результати опрацювання наукових джерел, присвячених аналізу діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ в Україні, можна сформулювати такі висновки.

По-перше, комплексного дослідження адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ у межах науки адміністративного права наразі не здійснено.

По-друге, переважна більшість наукових праць, що висвітлюють специфіку функціонування цієї посади, зосереджують увагу переважно на аспектах участі Уповноваженого у процесуальних правовідносинах, врегульованих нормами міжнародного права, а також на питаннях його підпорядкованості у системі органів виконавчої влади. Водночас такий підхід не відображає у повній мірі реальну роль і значення Уповноваженого як суб'єкта публічного адміністрування.

По-третє, лише окремі наукові розвідки приділяють увагу розгляду цієї посади як політичної у структурі органів виконавчої влади та дослідженню її адміністративно-правового статусу з урахуванням специфіки правового регулювання, компетенції та функціонального призначення.

1.2 Інститут Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини як елемент національного механізму реалізації стандартів Ради Європи у сфері захисту прав людини

Упродовж останніх трьох десятиліть в Україні поступово сформувалася інституційна система публічно-владних суб'єктів, головним призначенням яких є забезпечення та охорона прав і свобод людини і громадянина. Водночас оцінювання ефективності функціонування цієї системи стикається з низкою

теоретичних та практичних труднощів. Поняття «система публічно-владних суб'єктів» передбачає узгоджену діяльність її складових, що діють у взаємозв'язку та взаємодії для досягнення спільної мети - реалізації та гарантування прав людини. Така системність означає не лише формальне об'єднання органів чи посадових осіб, а й наявність між ними функціональної взаємозалежності та координації. Лише поодинокі наукові дослідження намагаються, з одного боку, визначити повний перелік елементів цієї системи, а з іншого – описати їх взаємодію як компонентів єдиного цілого. Подібна обмеженість пояснюється тим, що наявність публічно-владних повноважень сама по собі не створює ефективної системи, здатної результативно виконувати покладені на неї функції.

У цьому контексті актуальним є аналіз складу публічно-владних суб'єктів, які беруть участь у забезпеченні прав і свобод людини в Україні, з метою з'ясування, чи дійсно вони утворюють узгоджену систему, а також визначення місця та ролі Уповноваженого у справах ЄСПЛ у її структурі. Саме така перспектива дозволяє розкрити суспільну значущість цього інституту не лише на теоретичному, але й на практичному рівнях, адже «людський вимір» виступає вихідною точкою будь-яких демократичних перетворень.

Усвідомлення того, що Уповноважений у справах ЄСПЛ є складовою ширшої системи публічно-владних суб'єктів, які реалізують державну політику у сфері захисту прав людини, дозволяє оцінити ступінь демократичного розвитку держави. У зв'язку з цим постають питання, що потребують наукового осмислення: 1) яким чином відбувається взаємодія Уповноваженого у справах ЄСПЛ з іншими елементами системи публічно-владних суб'єктів; 2) яку функціональну роль він виконує у механізмі забезпечення прав і свобод людини; 3) чи існують системні недоліки у національній моделі, що впливають на ефективність діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Якщо ж розглядати Уповноваженого у справах ЄСПЛ не як елемент системи, а лише як окремого суб'єкта, який реалізує публічно-владні повноваження у сфері захисту прав людини, то виникають додаткові питання: 1)

чи є доцільним перетворення множини публічно-владних суб'єктів у цілісну, структуровану систему; 2) чи можливо адекватно оцінювати компетенцію Уповноваженого поза контекстом діяльності інших органів, залучених до правозахисного процесу.

Відповіді на ці питання мають ключове значення для визначення правового статусу та місця Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі публічно-владних суб'єктів, що забезпечують реалізацію та захист прав і свобод людини в Україні.

Отже, хоча дослідники і звертаються до енциклопедичних визначень, вони не можуть вважатися першоджерелом для формування юридичного розуміння категорії «система».

У спеціальній літературі зустрічаються також праці, автори яких не акцентують увагу на самому понятті «система», а аналізують насамперед «механізм захисту прав людини», не розкриваючи взаємодії елементів як єдиного функціонального цілого. Наприклад, у публікації І.А. Шуміло, присвяченій міжнародній системі захисту прав людини [9], подано цінний огляд окремих аспектів цієї проблематики, однак не здійснено глибокого аналізу поняття «система». У результаті залишаються нерозкритими з цієї позиції такі поняття, як «система захисту прав людини ЄС», «система захисту прав людини в мусульманських державах» та «регіональні системи захисту прав людини» [9, с. 67, 101, 139].

Система суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, має відповідати низці обов'язкових критеріїв, які визначають її ефективність і життєздатність. Передусім така система повинна включати достатню кількість взаємопов'язаних елементів, які здатні забезпечити її внутрішню стабільність і функціонування навіть за умов зовнішніх викликів. Йдеться не лише про ефективність у вузькому сенсі, а про спроможність системи підтримувати власну діяльність і забезпечувати відтворення правозахисних механізмів.

Проблема полягає у визначенні складу цієї системи. У широкому розумінні до неї можуть бути віднесені громадські об'єднання, які опосередковано

сприяють захисту прав певних груп населення, тоді як у вузькому – виключно державні органи, наділені відповідними владними повноваженнями. Обидва підходи мають суттєві обмеження: перший надто розмитий, що унеможливлює визначення чіткої структури, другий – звужує розуміння системи лише до виконавчої влади, ігноруючи роль законодавчих і судових інституцій.

З урахуванням цього доцільно розглядати систему суб'єктів захисту прав людини як сукупність публічно-владних інституцій, які діють у межах своїх компетенцій і здійснюють як юрисдикційну, так і неюрисдикційну діяльність. До таких суб'єктів належать: парламент, уряд, Президент України, судові органи, правоохоронні структури, а також спеціальні інституції правозахисного спрямування – Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Уповноважений у справах ЄСПЛ, консульські установи тощо.

У межах цієї системи Уповноважений у справах ЄСПЛ займає особливе місце. Його діяльність відображає подвійний характер взаємозв'язку між національною правовою системою та міжнародно-правовими механізмами Ради Європи. З одного боку, він представляє державу в ЄСПЛ, забезпечуючи захист її позиції та дотримання міжнародних зобов'язань. З іншого – сприяє виконанню рішень Суду, що має безпосередній вплив на реалізацію прав людини в Україні. Саме завдяки цій діяльності здійснюється інституційний зв'язок між національною системою захисту прав людини та європейськими правозахисними стандартами.

Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ визначає його ключові завдання: представництво інтересів України в Суді, координація виконання рішень ЄСПЛ на національному рівні, а також інформування Комітету міністрів Ради Європи про стан їх виконання. Таким чином, ця посада є важливою складовою інтеграційного механізму України у правовий простір Ради Європи, адже саме через неї здійснюється постійна взаємодія між державними органами України та європейськими інституціями у сфері захисту прав людини.

Висновки до розділу 1

Роль Уповноваженого у справах ЄСПЛ у межах системи публічно-владних суб'єктів можна розглядати у трьох вимірах.

1. У внутрішньому – він виконує функцію корекції дій державних органів у разі встановлення ЄСПЛ порушень Конвенції, тим самим сприяючи підвищенню ефективності національного правозастосування.

2. У міжінституційному – забезпечує взаємодію між національними органами та європейськими інституціями, що дозволяє реалізувати принцип субсидіарності у правозахисній сфері.

3. У зовнішньому – виступає представником держави, захищаючи її позицію в міжнародно-правовому вимірі, що має значення для підтримання іміджу України як демократичної, правової та соціальної держави.

Система суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини, є ефективною тоді, коли її елементи не лише виконують власні функції, а й перебувають у взаємодії. В цьому контексті Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «запобіжника», який активується у випадках, коли національні механізми захисту не спрацювали. Його діяльність спрямована на усунення системних недоліків у правозастосуванні та недопущення повторення порушень, встановлених ЄСПЛ.

Зовні ж щодо системи Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує функцію «захисника» держави, аргументовано представляючи позицію України перед європейськими інституціями. Водночас він є посередником між міжнародними стандартами Ради Європи та національною правовою системою, забезпечуючи баланс між зобов'язаннями держави й необхідністю гарантування прав людини.

Таким чином, Уповноважений у справах ЄСПЛ є невід'ємним елементом сучасної української системи публічно-владних суб'єктів, які забезпечують реалізацію та захист прав і свобод людини. Його функції поєднують представництво інтересів держави, координацію виконання рішень ЄСПЛ і сприяння приведенню національного законодавства у відповідність до

стандартів Ради Європи, що є ключовою умовою європейської правової інтеграції України.

РОЗДІЛ 2

УПОВНОВАЖЕНИЙ У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК НАЦІОНАЛЬНИЙ ПОСЕРЕДНИК У ВПРОВАДЖЕННІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ З ПРАВ ЛЮДИНИ

2.1 Статус Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в системі співпраці України з Радою Європи: сутність та елементи

У сучасному національному законодавстві можна виокремити два основні підходи до нормативного врегулювання статусу осіб, які обіймають посади в системі виконавчої влади. Перший підхід передбачає встановлення загальних вимог до кандидатів і службовців, що займають адміністративні посади, а також визначення їхніх повноважень у межах виконавчої структури. Другий підхід стосується визначення політичних посад, які не завжди передбачають спеціальні вимоги до осіб, що претендують на їх обіймання.

Перший із зазначених підходів має низку переваг:

- забезпечує можливість конкурсного добору компетентних фахівців до системи виконавчої влади;
- створює умови для дієвого контролю за діяльністю таких службовців як з боку вищих органів, так і з боку громадськості;
- гарантує юридичну відповідальність у випадках неефективної, непрофесійної або неправомірної діяльності (дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову чи кримінальну);
- основні принципи та вимоги до такого статусу закріплені в Законі України «Про державну службу» [10], який є базовим актом у сфері державної служби.

Другий підхід, що стосується політичних посад у виконавчій владі, характеризується певними недоліками. Зокрема:

- відсутність конкурсних процедур при призначенні на політичні посади негативно позначається на професійному рівні та ефективності діяльності системи в цілому;
- не розроблені або фактично не діють дієві механізми контролю за діяльністю таких посадовців як з боку держави, так і громадськості;
- відповідальність за неефективність або неправомірні дії має переважно політичний характер і, як правило, зводиться до відставки;
- вимоги до статусу таких осіб зазвичай містяться у підзаконних актах, які не охоплюють повною мірою специфіку їх правового становища. Крім того, законодавство України не містить чіткого визначення понять «політична служба», «політичний службовець» і не встановлює класифікації політичних посад у системі виконавчої влади.

У цих нормативних умовах здійснює свою Уповноважений у справах ЄСПЛ, статус якого не має чіткого правового визначення. Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ від 31 травня 2006 р. [11] не визначає вид публічної служби, яку обіймає ця посадова особа, а також містить певне змішування компетенцій, завдань, функцій і прав, що вказує на відсутність системного підходу до визначення статусу цього суб'єкта публічної влади.

Отже, уточнення статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ набуває особливого значення в контексті сучасного державотворення та забезпечення виконання Україною зобов'язань у межах співпраці з Радою Європи.

У науковій літературі наявні дослідження здебільшого зосереджуються на кількох ключових напрямках: а) докладному аналізі правового статусу публічних службовців, які обіймають адміністративні посади в органах виконавчої влади, при цьому статус осіб, що займають політичні посади у цій системі, вивчається лише поверхово; б) глибокому дослідженні конституційно-правового становища народних депутатів та депутатів місцевих рад як політичних службовців, тоді як комплексний аналіз правового статусу всіх категорій політичних службовців,

зокрема тих, що належать до органів виконавчої влади, залишається недостатньо розробленим. Відтак, інститут публічної служби політичних осіб, у тому числі статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ, потребує подальшого концептуального осмислення та нормативного вдосконалення в межах сучасного адміністративного права України.

У межах даного дослідження особливої уваги потребує вирішення трьох взаємопов'язаних завдань. По-перше, необхідно визначити місце посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ у структурі виконавчої влади, адже законодавство не містить чіткого розмежування між адміністративними та політичними посадами у цій сфері. По-друге, варто здійснити науковий аналіз існуючих підходів до тлумачення поняття «правовий статус» та його структурних елементів у контексті європейських стандартів публічної служби. По-третє, з урахуванням чинного правового регулювання діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, доцільно окреслити змістові складові його статусу як представника держави у взаємодії з інституціями Ради Європи та Європейським судом з прав людини.

Українські науковці М. А. Баламуш та М. І. Лазарєва [13, 16] розглядають Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини як специфічного суб'єкта публічної служби, який водночас належить до політичної складової системи виконавчої влади. На їхню думку, активний розвиток законодавства України у сфері публічної служби відображає дві взаємопов'язані тенденції: з одного боку, прагнення держави реалізувати європейські стандарти у сфері публічного управління, формуючи професійну систему кадрів для вирішення завдань на державному та місцевому рівнях; з іншого – схильність до механічного запозичення європейських практик без належного теоретичного обґрунтування їхньої ролі у вітчизняній системі публічної влади. У цьому контексті автори звертають увагу на появу у структурі уряду нових посад, зокрема Уповноваженого у справах ЄСПЛ, Урядового уповноваженого з питань гендерної політики та Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю, що

свідчить про розширення сфери політичної служби без чіткої нормативної систематизації.

Аналіз чинного законодавства у сфері публічної служби вказує на те, що найбільш детально врегульованими залишаються питання проходження державної служби, служби в органах прокуратури та судовій системі. Водночас навіть спеціальний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не забезпечує належної чіткості у визначенні статусу осіб, які займають адміністративні, політичні або патронатні посади, що ускладнює правозастосовну практику.

Посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ є прикладом ситуації, коли правове забезпечення функціонування публічного службовця має фрагментарний характер. Нормативна база не визначає місця цієї посади в ієрархії виконавчої влади, що створює враження ситуативності у діяльності правотворчих органів, які реагують на політичні чи суспільні виклики без врахування системних підходів до структури урядових посад. Це не ставить під сумнів необхідність існування зазначеної посади, однак свідчить про потребу у більш чіткій законодавчій регламентації її статусу.

Посада Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини належить до політичних посад у системі виконавчої влади, що підтверджується низкою аргументів.

По-перше, у чинних нормативно-правових актах не закріплено прямого положення про політичний характер цієї посади, однак історично її неодноразово прирівнювали до посади заступника Міністра юстиції або розглядали як її аналог. Згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», міністр і його заступники віднесені до категорії політичних посад. Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ від 31 травня 2006 року визначає його статус як «урядового уповноваженого», однак законодавчі акти не містять визначення цього терміна, що створює правову невизначеність щодо місця посади в структурі уряду. Подібної позиції дотримуються М. А. Баламуш і М. І.

Лазарева, які вважають, що Уповноважений у справах ЄСПЛ займає політичну посаду в Міністерстві юстиції.

По-друге, політичні посади традиційно обіймають особи, які беруть участь у формуванні або реалізації державної політики. Урядові уповноважені, зокрема з питань гендерної політики чи прав осіб з інвалідністю, мають схожий статус і забезпечують реалізацію відповідних напрямів державної політики. Разом із тим, Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує специфічну представницьку функцію держави у міжнародній судовій інстанції, що зумовлює особливий характер його політичної діяльності.

По-третє, у науковій літературі наголошується, що професійність не є обов'язковою ознакою політичних посад, на відміну від адміністративних. Проте у випадку з Уповноваженим у справах ЄСПЛ ця вимога має суттєве значення: особа, яка претендує на цю посаду, повинна мати юридичну освіту, практичний досвід у сфері права та володіти однією з офіційних мов Ради Європи. Таким чином, посада поєднує риси політичної та професійної служби.

По-четверте, порядок призначення Уповноваженого у справах ЄСПЛ має ознаки спрощеної політичної процедури. На відміну від виборних політичних посад, призначення здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра юстиції. Такий підхід узгоджується з принципами оперативності та економічності кадрової політики в органах виконавчої влади, що забезпечує швидке заповнення вакантних посад і стабільність урядової діяльності.

Нарешті, законодавство висуває до кандидатів на посаду Уповноваженого вимоги як загальної, так і спеціальної компетентності, що властиво для публічних службовців високого рівня відповідальності.

Отже, посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ має комплексний характер, поєднуючи риси політичної, професійної та представницької служби. Водночас за своїм функціональним призначенням і місцем у системі виконавчої влади вона має розглядатися як політична, що потребує відповідного нормативного закріплення та врахування при визначенні правового статусу цього суб'єкта.

Сучасні наукові підходи до визначення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування все частіше розглядають його крізь призму поняття «компетенція» [12, с. 66–69]. Традиційно правовий статус фізичних осіб описувався через сукупність їхніх адміністративних прав та обов'язків. Аналогічний підхід протягом тривалого часу застосовувався і щодо суб'єктів публічного адміністрування, що, однак, суттєво звужувало теоретичне розуміння категорії та гальмувало розвиток адміністративного процесуального законодавства. Адже в межах цього законодавства критерієм правомірності рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади виступають не лише їхні повноваження, але й цілі, функції та завдання. Отже, визначення елементів компетенції суб'єктів публічного адміністрування, по-перше, виступає орієнтиром для формування структури їх правового статусу, а по-друге, є основою для з'ясування статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Особливу увагу в контексті дослідження правового статусу приділено працям О. І. Миколенко та О. М. Миколенко, які прагнуть сформулювати узагальнене уявлення про його сутність і структуру. Вчені наголошують, що наукові суперечки виникають не лише під час порівняння статусу фізичних осіб і органів державної влади, а й у межах однорідних груп суб'єктів. Через це зміст поняття «правовий статус» змінюється залежно від предмета дослідження [7, с. 65–66].

Попри численні класифікації суб'єктів права (фізичні, юридичні, приватні, публічні тощо), досі не вироблено єдиного підходу до визначення сталого набору елементів, які формують структуру їхнього статусу. Це зумовлює різноманітність наукових позицій щодо характеристик правового становища державних службовців і посадових осіб виконавчої влади. Така варіативність відображає динамічний характер правового статусу, який змінюється залежно від типу правовідносин.

Подальший розвиток теорії цього інституту у працях згаданих авторів ґрунтується на положенні, що підходи, прийнятні для фізичних осіб, не завжди придатні для публічних органів чи службовців. Тому вони обґрунтовують

потребу диференційованого визначення структури правового статусу з урахуванням особливостей кожного суб'єкта [7, с. 66].

Значущість запропонованого підходу полягає у розмежуванні понять «правовий статус» і «структура правового статусу» та визнанні варіативності її елементів. Залежно від ролі суб'єкта у суспільстві структура може обмежуватися базовими складовими — правами й обов'язками — або включати ширший набір: мету, завдання, компетенцію, функції та відповідальність. Застосування універсальної моделі до всіх суб'єктів є методологічно помилковим.

Науковці пропонують власне трактування поняття «правовий статус», визначаючи його як правовий стан суб'єкта, що охоплює його місце у соціальній системі та характер участі у правовідносинах [7, с. 68]. У цьому розумінні статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ відображає його положення в системі виконавчої влади, суспільну роль і специфіку реалізації владних повноважень політичного характеру.

Аналіз правового статусу Уповноваженого доцільно здійснювати через визначення його ключових елементів: мети, завдань, предмета відання, повноважень і функцій [13].

Провідним елементом є мета створення та діяльності інституту, що визначає його соціальне призначення та місце у виконавчій системі, зокрема в межах взаємодії України з Радою Європи. Основна мета діяльності полягає у забезпеченні виконання рішень Європейського суду з прав людини та впровадженні його практики в національну правову систему [14, 11]. Необхідність створення посади була обумовлена труднощами у сфері виконання судових рішень, що негативно впливало на міжнародний імідж держави.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”» [11], метою діяльності Уповноваженого є представництво України в ЄСПЛ, координація виконання його рішень і інформування Комітету міністрів Ради Європи про результати реалізації. Таким чином, у правовому полі виокремлено два взаємодоповнювальні підходи:

стратегічний – забезпечення виконання рішень Суду, та операційний – представництво, координація й звітність. Це дозволяє відрізнити мету створення інституту від поточних завдань його функціонування.

Наступним елементом правового статусу є завдання, які безпосередньо спрямовані на реалізацію визначених цілей. Згідно з пунктом 4 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, їх перелік включає сім ключових напрямів: представництво України в ЄСПЛ; координацію діяльності органів державної влади під час розгляду справ; участь у підготовці матеріалів та у судових засіданнях; інформування Комітету міністрів Ради Європи про виконання рішень Суду; розробку пропозицій щодо усунення системних недоліків у національній правовій системі; сприяння проведенню ЄСПЛ розслідувань щодо можливих порушень ЄКПЛ; а також звітування перед міжнародними органами щодо дотримання Україною зобов'язань за ЄКПЛ [11]. У науковій літературі ці завдання визнаються як такі, що визначені законодавчо, та одночасно розглядаються як складова компетенції Уповноваженого [7, с. 69].

Третім елементом правового статусу є предмет відання – сукупність питань, у межах яких Уповноважений має право діяти. Відповідно до пункту 5 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, до предмета відання належать, зокрема: підготовка відповідей на запити ЄСПЛ, подання доказів; надсилання запитів до національних органів з метою отримання матеріалів чи інформації про можливі порушення ЄКПЛ; участь у засіданнях Суду в якості доповідача; а також внесення пропозицій Міністерству юстиції щодо вдосконалення правової експертизи нормативних актів на відповідність ЄКПЛ [11]. Водночас, у наукових працях висловлюється позиція, що зазначений пункт фактично фіксує не лише предмет відання, а й повноваження посадової особи, оскільки описує її право-обов'язки [7, с. 69].

Четвертим структурним елементом виступають повноваження Уповноваженого, які традиційно розглядаються як поєднання його прав та обов'язків. У Положенні про Уповноваженого вони визначені в пункті 6, однак цей перелік охоплює переважно права посадової особи, не конкретизуючи її

обов'язків. Така законодавча конструкція створює певну невідповідність між правами та реальним обсягом компетенції, оскільки не відображає всього спектра завдань, покладених на Уповноваженого. З цієї причини у наукових працях підкреслюється необхідність удосконалення нормативного регулювання цього питання, аби забезпечити більш повне відображення реальної практики виконання повноважень.

П'ятим елементом є функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Хоча чинне Положення не містить окремого визначення цього поняття, Постанова Кабінету Міністрів України, якою закріплено статус посади, визначає три основні функції: представницьку, координаційну та інформаційну [11]. Вони відображають головні напрями діяльності цієї інституції у межах співробітництва України з Радою Європи. Представницька функція реалізується через участь Уповноваженого у процесі розгляду справ у ЄСПЛ від імені держави. Координаційна – полягає в узгодженні дій усіх органів виконавчої влади щодо виконання рішень Суду. Інформаційна – передбачає звітування перед Комітетом міністрів Ради Європи про стан реалізації рішень та вжиті заходи. Таким чином, інститут Уповноваженого у справах ЄСПЛ виступає ключовим механізмом, що забезпечує зв'язок між національною правовою системою та європейським правовим простором, сприяючи зміцненню міжнародних гарантій прав людини та утвердженню авторитету України як держави – члена Ради Європи.

Погляди щодо ролі функцій як складового елементу статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини певною мірою відрізняються від підходів, запропонованих О. І. Миколенком та О. М. Миколенком. Передусім, якщо розглядати структуру правового статусу як узагальнену теоретичну конструкцію, у ній зазвичай виокремлюють обов'язкові елементи – права та обов'язки, а також факультативні – мету, завдання, функції тощо. Аналогічний підхід спостерігається у загальній теорії складу адміністративного проступку, де обов'язкові ознаки (наприклад, вина) співіснують із факультативними (наприклад, місце вчинення). Водночас у конкретному випадку певні факультативні характеристики можуть набути

обов'язкового значення. Такий підхід є релевантним і для аналізу функцій у межах конкретного правового статусу публічно-владного суб'єкта. У випадку Уповноваженого у справах ЄСПЛ функції виступають не факультативним, а необхідним елементом його статусу, оскільки безпосередньо визначають зміст і напрям його діяльності.

Крім того, цілі функціонування Уповноваженого тісно пов'язані з його функціями, що виключає доцільність обмеження останніх лише представницькою складовою, як це роблять деякі автори. Окрім представницької, до кола функцій цього інституту належать координаційна та інформаційна, які забезпечують узгодження дій органів виконавчої влади у сфері виконання рішень ЄСПЛ та інформування Ради Європи про стан їх реалізації. Відповідно до концепції, запропонованої О. І. Миколенком та О. М. Миколенком, структура правового статусу Уповноваженого включає такі елементи: цілі, завдання, права, повноваження та функції [7, с. 69].

З урахуванням розвитку наукових підходів до визначення структури статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, доцільним видається оновлене бачення його елементного складу, який охоплює: 1) цілі; 2) завдання; 3) функції; 4) права та обов'язки. У цій структурі відсутній раніше запропонований елемент «предмет відання», оскільки законодавець не акцентує на ньому уваги, а наукові спроби його реконструкції залишаються недостатньо обґрунтованими.

Крім того, термін «повноваження» у цій моделі замінено більш усталеним поняттям «права і обов'язки». Такий підхід забезпечує системність аналізу, дозволяючи одночасно охопити закріплені у нормативних актах права Уповноваженого, його обов'язки та взаємопов'язані право-обов'язки як елементи публічно-службових відносин. Це усуває потребу у виокремленні трьох окремих елементів (повноваження, права, обов'язки) та сприяє більшій теоретичній узгодженості структури.

Узагальнюючи результати дослідження, можна визначити, що правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ - це сукупність нормативно закріплених характеристик, які відображають його місце у системі органів виконавчої влади,

визначають правове становище як суб'єкта публічно-владних повноважень і розкривають специфіку реалізації його політичної функції у межах співробітництва України з Радою Європи.

2.2 Функціональні засади діяльності Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини крізь призму принципів європейських інституцій

Категорії «мета» та «ціль» у юридичній науці зазвичай розглядаються на рівні філософії або загальної теорії права. Осмислення цих понять у правовій сфері сприяло формуванню окремого наукового напрямку, присвяченого проблематиці правового цілепокладання [15; 16; 17]. Так, Н. Ю. Кантор зазначає, що застосування цілепокладання як методологічного інструменту дослідження дозволяє не лише виявляти прогалини у процесі формування правових цілей в адміністративному праві, а й створювати систему запобіжників, здатних унеможливити використання норм адміністративного права в інтересах окремих владних суб'єктів на шкоду суспільним потребам [17, с. 226]. Таким чином, дослідниця акцентує увагу на значенні законодавчої та правотворчої діяльності у сфері регулювання суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права. Якість реалізації адміністративно-правових норм, відповідно, зумовлюється не лише ефективністю діяльності суб'єктів публічного адміністрування чи якістю нормативного матеріалу, а й тим, яку мету переслідують суб'єкти, що ініціюють або ухвалюють нормативно-правові акти. Якщо ж така мета має викривлений характер, наприклад, коли приватні інтереси маскуються під публічні, результатом стає прийняття норм, які завдають більше шкоди, ніж користі.

У контексті інституту Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини акценти цілепокладання зміщуються з питань адміністративно-правового регулювання на аналіз цілей створення та функціонування цієї посади

у системі державної влади, зокрема в межах виконавчої гілки. Водночас цілі запровадження посади можуть відрізнятися від цілей її подальшого функціонування. Такі відмінності пояснюються тим, що під час створення посади переслідувалась одна домінантна мета, натомість у процесі розвитку інституту до його функціонального наповнення додаються нові завдання, зумовлені практичними потребами державного управління. Саме тому доцільно виокремлювати два типи цілей Уповноваженого у справах ЄСПЛ: а) мету створення цієї посади в системі органів державної влади; б) цілі її подальшого функціонування в сучасних умовах державотворення.

С. В. Жуков, аналізуючи питання формування правового цілепокладання у сфері адміністративно-правового забезпечення доброчесності суддів, визначає, що цілепокладання виступає процесом пошуку методологічних та правових основ для формування мети відповідного регулювання. Учений розмежовує два рівні цілей — стратегічний та тактичний, наголошуючи, що перший пов'язаний із довготривалими трансформаціями у системі публічного управління, а другий — із реалізацією конкретних завдань, у тому числі кадрових [15, с. 43].

Жуков також пропонує розглядати взаємозв'язок між цілями та завданнями крізь призму співвідношення «стратегії» та «тактики»: стратегія формується у вигляді загальних цілей, тоді як тактика — у вигляді конкретних завдань, спрямованих на їх досягнення. Такий підхід дозволяє стверджувати, що кожна стратегічна мета, визначена у національному законодавстві, має бути розкрита на тактичному рівні через систему чітко сформульованих завдань. В іншому випадку виникає розрив між запланованим результатом і практичними заходами, спрямованими на його реалізацію. Враховуючи це, подальший аналіз має бути присвячений дослідженню взаємозв'язку між цілями та завданнями діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, визначеними у чинному законодавстві.

М. А. Баламуш та О. І. Миколенко відзначають недостатній рівень наукового та практичного опрацювання концепції цілепокладання в адміністративному праві. Науковці вказують, що зазначена категорія майже не

використовується як інструмент теоретичного аналізу, засіб визначення та досягнення цілей у межах адміністративно-правових процесів або як основа для вдосконалення регулювання публічної служби. Основними причинами цього явища вони вважають відсутність чітко визначених цілей реформування публічної служби, невизначеність її політичного сегмента, а також формальний підхід законодавця та державних інституцій до створення ефективних механізмів адміністративно-правового регулювання. Це, у свою чергу, негативно позначається на змісті та якості нормативно-правових актів у відповідній сфері [16, с. 16].

Аналіз наукових джерел свідчить, що поняття «мета» та «ціль» і надалі не розглядаються як самостійні аналітичні категорії адміністративного права. Законодавець часто уникає визначення цілей діяльності публічно-владних суб'єктів, що призводить до неповноти відображення їх адміністративно-правового статусу. Так, у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [18, ст. 2] визначено лише завдання цих органів, без конкретизації мети їх діяльності. Зі змісту статті 1 можна лише опосередковано вивести її — здійснення виконавчої влади на місцевому рівні. Доцільним було б чітко закріпити це положення в тексті закону, що забезпечило б структурну логіку статусу адміністрацій і полегшило б судову практику щодо публічно-правових спорів.

Як зауважують М. А. Баламуш та О. І. Миколенко, більшість науковців уживають категорії «мета» і «ціль» переважно як лінгвістичні елементи для послідовності викладу, а не як правові поняття. Це підтверджується працями О. Й. Сайка, який використовує зазначені терміни лише у функціональному значенні, наприклад, для позначення прагнення підвищити ефективність чи встановити психологічний контакт [19].

Дослідники також акцентують на недосконалості правового регулювання адміністративно-правового статусу політичних службовців, зокрема заступників міністрів та голів місцевих адміністрацій, що ускладнює визначення їх ролі в системі виконавчої влади. Питання ж нормативного визначення мети як

елемента адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини вже має певне законодавче підґрунтя та відображення у проєктних розробках.

Узагальнюючи зазначене, можна зробити висновок, що цілепокладання як науковий метод визначення та формування цілей має значний потенціал розвитку в межах науки адміністративного права. Використання цього підходу сприяє визначенню суспільно значущих орієнтирів правотворчої діяльності, оптимізації функцій суб'єктів публічного адміністрування та вдосконаленню системи адміністративно-правового регулювання загалом.

Метою запровадження посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в системі органів виконавчої влади України було забезпечення виконання рішень та впровадження практики ЄСПЛ у національну правову систему. Такий підхід підтверджується матеріалами, що супроводжували розроблення відповідного законопроєкту. У Пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначалося, що в Україні загострилася проблема відсутності належного нормативного регулювання питань, пов'язаних із своєчасним і повним виконанням рішень Суду. Цей стан пояснювався, з одного боку, зростанням кількості звернень громадян України до ЄСПЛ, а з іншого – збільшенням кількості рішень, винесених на користь заявників. Таким чином, у національній правовій системі фактично не існувало офіційно визначеного механізму реалізації рішень ЄСПЛ.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року, функції «органу представництва» було покладено на Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а загальну відповідальність за представництво України в Суді – на Міністерство юстиції України. Такий підхід зумовив специфічний розподіл повноважень і субординаційні взаємини між Міністром юстиції та Уповноваженим у справах ЄСПЛ. Зокрема:– Уповноважений призначається та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра юстиції;

– у разі необхідності Міністр юстиції може самостійно здійснювати представництво України в ЄСПЛ;– Уповноважений є посадовою особою Міністерства юстиції;– Секретаріат Уповноваженого діє як структурний підрозділ центрального апарату міністерства;– щорічно у березні Міністерство звітує перед Кабінетом Міністрів України про результати діяльності Уповноваженого.

Водночас у зазначеній постанові простежуються певні змістові неузгодженості між окремими її положеннями. Так, пункт 1 визначає Міністерство юстиції як орган, відповідальний за забезпечення реалізації представницьких, координаційних та інформаційних функцій, тоді як пункт 3 уточнює, що ці функції міністерство здійснює через Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Виникає логічне питання: чи йдеться про покладення на Міністерство обов'язку забезпечення реалізації відповідних функцій, чи про їх безпосереднє виконання опосередковано — через спеціально уповноважену посадову особу. Така правова конструкція демонструє наявність подвійності у визначенні статусу та ролі Уповноваженого у системі виконавчої влади, що згодом потребувало додаткового нормативного уточнення.

Положення пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України видається більш узгодженим із реальним станом речей, оскільки воно концептуально відповідає результатам аналізу статусу та компетенції Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. У цьому контексті доцільно запропонувати вдосконалення редакції абзацу першого пункту 3 зазначеної Постанови, яке могло б мати таку форму:

«Установити, що представництво України в Європейському суді з прав людини, координація виконання його рішень та інформування про хід виконання рішень Суду у справах, у яких Україна є стороною, здійснюються Уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини, діяльність якого перебуває у сфері відповідальності Міністерства юстиції України».

У Постанові, якою затверджено Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, визначено також другу групу цілей цієї посадової особи — так звані «цілі

функціонування». До них віднесено представництво України в ЄСПЛ, координацію виконання його рішень та інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання відповідних рішень. Таким чином, можна виокремити дві цілі, що реалізуються у зовнішньому вимірі (представництво держави в ЄСПЛ і взаємодія з Комітетом міністрів Ради Європи), та одну внутрішню, спрямовану на координацію виконання рішень Суду в межах національної правової системи.

Пункт 4 Положення визначає основні завдання, що покладаються на Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Використання терміна «основні завдання» свідчить про те, що законодавець не виключає можливості існування другорядних або допоміжних завдань. Завдання, своєю чергою, деталізують зміст цілей функціонування публічно-владного суб'єкта.

Перша ціль — представництво України в ЄСПЛ — конкретизується такими завданнями:

а) здійснення представництва держави у справах щодо порушення положень ЄКПЛ, у справах, ініційованих Україною стосовно інших держав-учасниць, а також у справах, у яких Україна виступає третьою стороною;

б) участь у діяльності ЄСПЛ, зокрема у підготовці матеріалів і безпосередньо під час слухань;

в) організаційне забезпечення умов для розслідування або здійснення процедур, передбачених Регламентом Суду;

г) координація підготовки матеріалів справи спільно з іншими органами публічної влади, підприємствами та організаціями.

Друга ціль – інформування Комітету міністрів Ради Європи про стан виконання рішень ЄСПЛ - розкривається через завдання щодо надання звітів про виконання Україною рішень Суду у справах, у яких держава є стороною. У цьому випадку спостерігається принцип «одна ціль - одне завдання», адже формулювання ідентичні за змістом. З огляду на практику Ради Європи, дана ціль могла б бути конкретизована шляхом уточнення форм інформування (звіти,

доповіді, повідомлення тощо), однак Кабінет Міністрів України не деталізував ці аспекти, через що ціль та завдання фактично збігаються.

Третя ціль – координація виконання рішень ЄСПЛ – деталізується такими завданнями:

- а) узгодження роботи, пов'язаної з виконанням рішень Суду;
- б) взаємодія з іншими органами влади, підприємствами, установами й організаціями з метою забезпечення належного виконання рішень;
- в) безпосередня координація процесу реалізації рішень ЄСПЛ, у яких Україна є стороною.

З аналізу Положення випливає, що Кабінет Міністрів України розмежовує поняття «координація роботи, пов'язаної з виконанням рішень ЄСПЛ» та «координація виконання рішень ЄСПЛ», хоча ці формулювання мають близький зміст і частково дублюють одне одного. Така подвійність виникла, імовірно, унаслідок внесення пізніших редакційних змін до документа. Доцільним видається уніфікувати ці норми, уточнивши підпункт 2 пункту 4 Положення у такій редакції:

«Координація діяльності, пов'язаної з підготовкою матеріалів для розгляду справ у Європейському суді з прав людини, та взаємодія з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями з цією метою».

Таке уточнення дозволило б чіткіше розмежувати завдання, що деталізують представницьку функцію Уповноваженого, від завдань, спрямованих на забезпечення виконання рішень ЄСПЛ в Україні, а також підвищити узгодженість нормативної конструкції з практикою Ради Європи щодо виконання рішень Суду.

У правовій науці функції права, держави та інших державно-правових інституцій або явищ нерідко співпадають із їхніми цілями та отримують найменування, що відображають ці цілі. Так, у статті 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено, що адміністративні стягнення застосовуються з метою виховання осіб, які вчинили правопорушення, та

запобігання аналогічним порушенням у майбутньому як з боку правопорушників, так і з боку інших осіб [20, ст. 23]. Це положення дає підстави виділити дві основні функції адміністративної відповідальності – виховну та превентивну (запобіжну) [21, с. 142 – 143; 22, с. 319].

Аналогічна взаємозалежність простежується й у діяльності прокуратури, де кожна мета її функціонування має відповідну однойменну функцію. Зокрема: 1. меті «підтримання державного обвинувачення в суді» [23, ст. 2] відповідає функція обвинувачення; 2. меті «представництво інтересів громадянина або держави в суді» [23, ст. 2] – функція представництва інтересів у суді; 3. меті «нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» [23, ст. 2] – функція нагляду за дотриманням законності у діяльності суб'єктів оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового розслідування; 4. меті «нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» [23, ст. 2] – функція нагляду за законністю виконання покарань і застосування примусових заходів.

Така структурна узгодженість між цілями та функціями свідчить про їхній взаємозалежний характер у межах правової системи.

Отже, попри формальну подібність у найменуванні «цілей» і «функцій» Уповноваженого у справах ЄСПЛ, їх змістове наповнення є принципово різним. Вони виконують різні завдання у структурі адміністративно-правового статусу цього публічно-владного інституту.

Було визначено, що Уповноважений у справах ЄСПЛ реалізує три основні функції: представницьку; координаційну; інформаційну. Доцільним є детальний аналіз змісту кожної з них. У сучасній науковій літературі відсутні ґрунтовні дослідження, які б на загальнотеоретичному рівні розкривали сутність представництва як функції публічно-владного суб'єкта. Переважна більшість наукових праць розглядає це поняття у межах окремих галузевих правових дисциплін. Так, у конституційному праві значна увага приділяється аналізу

представництва інтересів народу України, що здійснюється парламентом [24; 25]; у процесуальних галузях досліджується представництво інтересів у судовому провадженні [26; 27; 28]; а у сфері міжнародного публічного права та дипломатії розглядається дипломатичне представництво України за кордоном [29; 30] тощо.

З огляду на відсутність комплексних теоретичних напрацювань щодо представництва в адміністративно-правовому контексті, доцільним є застосування аналогії як наукового методу. Цей підхід дозволяє, спираючись на усталені поняття інших правових галузей, здійснювати глибше осмислення явищ, недостатньо опрацьованих у межах адміністративного права.

Як зазначає В. І. Бондар, міркування та судження за аналогією мають специфічний характер у дослідницькому процесі, особливо у випадках, коли бракує емпіричних чи фактологічних даних [31]. Попри це, подібні підходи часто сприяють формуванню обґрунтованих і науково корисних висновків. Л. Бойко-Бойчук, у свою чергу, наголошує, що ефективне використання аналогії як методу соціально-політичного пізнання потребує дотримання певного алгоритму, який мінімізує ризик помилкових висновків [32].

Зокрема, науковець виокремлює триетапний підхід до застосування аналогії, де першим етапом є аналіз категоріально-понятійного апарату. Цей етап передбачає: а) ідентифікацію релевантних термінів та дослідження різних варіантів їхнього тлумачення; б) пошук аналогічних понять у суміжних науках і встановлення відмінностей між ними; в) уточнення та збагачення наявних понять з урахуванням особливостей досліджуваного об'єкта [32, с. 79–80].

Таким чином, перший етап зазначеного методологічного підходу вже реалізовано: через відсутність у науковій літературі та нормативних джерелах чіткого визначення категорії «представництво України в ЄСПЛ» здійснено звернення до суміжних понять, що використовуються як у межах адміністративного права, так і в інших галузях правової науки.

На другому етапі, як зазначає Л. Бойко-Бойчук, здійснюється аналіз особливостей перебігу аналогічних явищ і процесів у межах досліджуваного

об'єкта [32, с. 80]. Цей етап передбачає: а) виявлення властивостей, які раніше залишалися поза увагою дослідників; б) дослідження нових форм прояву явищ чи об'єктів, що порівнюються за аналогією. Методологічна суть цього етапу полягає у поєднанні двох підходів: по-перше, у визнанні тих характеристик об'єктів, які є спільними та повністю збігаються; по-друге, у виявленні та осмисленні відмінних ознак, властивих лише одному з об'єктів порівняння. Такий підхід дозволяє сформулювати нову концептуалізацію сутності досліджуваного явища, не виходячи за межі усталених наукових підходів, притаманних аналогічним об'єктам.

Третій етап застосування аналогії, за Л. Бойко-Бойчук, передбачає узагальнення отриманих результатів і формулювання підсумкових висновків, іноді із залученням допоміжних методів наукового пізнання [32, с. 80]. Саме на цьому етапі відбувається завершення логічної побудови дослідження та конкретизація теоретичних положень.

З урахуванням зазначеного алгоритму, доцільно розкрити сутність не лише представницької функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а й його координаційної функції та функції звітування у контексті загальної системи правозахисних механізмів Ради Європи.

У цьому зв'язку варто звернутися до аналогічних правових конструкцій, закріплених у національному законодавстві України. Наприклад, стаття 23 Закону України «Про прокуратуру» визначає сутність представницької функції прокурора у суді як «здійснення процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави у випадках та порядку, встановлених законом» [23, ст. 23]. Це положення може слугувати орієнтиром для аналізу функціонального змісту діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, який, діючи в межах правового поля Ради Європи, також реалізує завдання щодо представлення і захисту інтересів держави у міжнародній судовій інституції.

По-перше, під час аналізу наведеного визначення варто звернути увагу на те, що поняття «представництво» завжди пов'язане із захистом чи відображенням інтересів певного суб'єкта - окремої особи, групи осіб або ж

політико-територіального утворення, зокрема «держави» чи «територіальної громади». Це означає, що в окремих випадках, визначених законодавством, інтереси однієї особи може офіційно виражати інша. Специфіка представницької функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ полягає в тому, що така особа виступає від імені держави Україна. Усі держави без винятку реалізують свої інтереси як у межах внутрішньої правової системи, так і на міжнародному рівні через уповноважені органи державної влади та посадових осіб. Наприклад, відповідно до положень національного законодавства, представлення інтересів держави в суді може здійснювати прокурор, який належить до категорії спеціальних посадових осіб, уповноважених законом діяти від імені держави в певній сфері правовідносин.

По-друге, визначення поняття «представництво» у Законі України «Про прокуратуру» акцентує не лише на суб'єкті, інтереси якого представляються, а й на сфері, у межах якої це представництво реалізується - «у суді». Аналогічно, Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує свої функції в суді, однак у специфічному - у тому, що створений для «забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та її Протоколами» [33], тобто в Європейському суді з прав людини.

По-третє, у визначенні представництва прокурора підкреслюється особливий зміст і цільова спрямованість його діяльності - здійснення процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів особи [23, ст. 23]. Хоча в положеннях Конвенції не вживаються терміни «процесуальна діяльність», «учасники процесу» чи «процесуальні документи», за своєю суттю діяльність ЄСПЛ має ознаки міжнародного процесуального провадження та міжнародних процесуальних правовідносин. Відповідно, представницьку діяльність Уповноваженого в ЄСПЛ можна визначити як комплекс процесуальних (безпосередня участь у слуханнях) та інших дій (підготовка матеріалів для розгляду справ у суді), спрямованих на захист інтересів держави Україна.

По-четверте, у законодавчому визначенні представництва, поданому в Законі України «Про прокуратуру», міститься посилання на джерело, що встановлює підстави та порядок здійснення представництва, - «закон». Базовим актом, який визначає ці аспекти, є Закон України «Про прокуратуру». Водночас підстави та порядок реалізації представництва прокурора в суді конкретизуються також у відповідних процесуальних кодексах України, зокрема у статті 128 Кримінального процесуального кодексу України, статті 53 Кодексу адміністративного судочинства України тощо. Запропоноване визначення може мати такий вигляд:

«Представницька функція - це здійснення Уповноваженим у справах ЄСПЛ міжнародних процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави в ЄСПЛ, у межах випадків і порядку, визначених актами національного та європейського права».

Координаційна функція, своєю чергою, є предметом активного дослідження у сучасній адміністративно-правовій науці [29, с. 86], а також у теорії державного управління [34] та менеджменті [35]. У спеціальній літературі накопичено значний теоретичний матеріал, який стосується змісту поняття «координація» та сутності відповідної функції у діяльності суб'єктів публічної влади.

В.В. Карелін акцентує на тому, що для забезпечення ефективності координаційної діяльності, крім органу, на який покладено обов'язок виконання певних функцій (наприклад, у сфері виконання покарань), необхідно залучати ще дві групи суб'єктів: 1) інші органи публічної влади; 2) інституції громадянського суспільства [36, с. 163]. Лише взаємодія зазначених трьох груп суб'єктів утворює систему, що має ознаки координованої діяльності.

Аналіз наведених вище підходів до розуміння координації дозволяє виокремити два основні види координаційної діяльності. Централізована координація, яка здійснюється відносно інших суб'єктів із єдиного «координаційного центру», що має бути нормативно закріплений у чинному законодавстві як суб'єкт, наділений відповідними повноваженнями.

Децентралізована координація, що реалізується між окремими суб'єктами без наявності єдиного центру управління, коли національне законодавство фіксує лише окремі напрями чи аспекти узгодження дій між конкретними органами публічної влади.

Розглядаючи координаційну функцію Уповноваженого у справах ЄСПЛ крізь призму зазначених підходів, можна дійти висновку, що Уповноважений виступає своєрідним «центром координації», тоді як інші учасники процесу виконання рішень ЄСПЛ в Україні – це суб'єкти, діяльність яких підлягає узгодженню та організаційному впорядкуванню з його боку.

Науковець С. А. Федчишин, аналізуючи дипломатичне представництво як специфічний різновид державної діяльності, виокремлює серед його ключових напрямів функцію координації [29, с. 86]. У цьому контексті він наводить кілька визначень поняття координації та критеріїв її реалізації, що можуть бути корисними й для характеристики діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Зокрема, на думку дослідника, координація часто трактується як «узгодження та об'єднання дій з метою найшвидшого і найоптимальнішого вирішення завдань із мінімальними витратами ресурсів» [29, с. 86].

Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ зосереджується не на координації як загальному явищі, а на специфічному її різновиді – координації процесу виконання рішень ЄСПЛ в Україні. З огляду на це, координація виконання рішень ЄСПЛ розглядається як безперервний процес, який на початкових етапах мав обмежену ефективність, однак із часом став більш результативним і продовжує вдосконалюватися. Таким чином, ефективність та економічність у діяльності Уповноваженого мають бути не самоціллю, а критерієм оцінювання якості реалізації його координаційної функції, основною ж метою залишається забезпечення належного виконання рішень ЄСПЛ на національному рівні.

У подальших дослідженнях С.А. Федчишин уточнив зміст координаційної функції дипломатичних представництв, визначивши її як «спрямування діяльності всіх установ, спеціалістів, делегацій, посадових та інших осіб

України, що перебувають у державі перебування, на забезпечення узгодженої взаємодії з органами влади країни перебування задля належного виконання покладених обов'язків і підтримання єдності реалізації зовнішньополітичного курсу України» [29, с. 87]. Такий підхід, подібно до позиції, висловленої вище, акцентує увагу не на економічних аспектах, а на досягненні основної мети – забезпеченні узгодженості дій та належному виконанні покладених завдань.

С. А. Федчишин запропонував низку критеріїв, які доцільно враховувати під час аналізу змісту координаційної функції суб'єкта права. Серед основних дослідник виокремлює такі положення.

1. Координаційна функція реалізується в певних межах [29, с. 87].

Для визначення таких меж використовуються різні маркери, зокрема: а) суб'єктний маркер - у разі координації діяльності органів певної галузевої спеціалізації, наприклад ювенальної юстиції; б) територіальний маркер - коли йдеться про узгодження діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в межах певного регіону; в) об'єктний маркер - якщо предметом координації є діяльність державних органів у конкретній сфері, наприклад у галузі національної безпеки.

У межах дослідження координаційна функція Уповноваженого у справах ЄСПЛ має подвійне обмеження: територіальне (здійснюється на території України) та об'єктне (пов'язане з координацією виконання рішень ЄСПЛ).

2. Координаційна функція ґрунтується на відповідних обов'язках координатора [29, с. 87].

Хоча С. А. Федчишин не розкриває зміст цього критерію детально, аналіз чинного нормативного регулювання дає змогу дійти висновку, що основою реалізації координаційної функції є чітко визначені у правових нормах повноваження координатора.

Відповідно до Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, останній наділений низкою спеціальних координаційних повноважень, які визначені в підпунктах 9 і 15 пункту 5 цього нормативного акта. Зокрема, Уповноважений: 1) координує виконання рішень ЄСПЛ, надсилає до органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій запити з пропозиціями щодо вжиття необхідних заходів для усунення проблем, констатованих ЄСПЛ [11]; 2) вживає заходів щодо залучення у встановленому порядку представників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, а також фахівців, експертів і примирювачів, у тому числі іноземних, для координації виконання рішень ЄСПЛ [11].

Таким чином, координаційна функція базується не лише на обов'язках координатора, а й на його правах і повноваженнях, що утворюють єдину систему правообов'язків. Взаємозв'язок між координаційною метою, завданнями та правами (обов'язками) має вибудовуватися за принципом переходу від загального до конкретного: узагальнена координаційна мета конкретизується у завданнях, а останні, своєю чергою, деталізуються у відповідних правах і повноваженнях координатора.

У положеннях, що регламентують діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ, простежується лише часткова конкретизація його координаційних завдань та функцій. Зазначені у документі формулювання на кшталт «надсилає запити з пропозиціями» чи «вживає заходів для залучення інших суб'єктів» лише опосередковано вказують на характер і специфіку координаційної діяльності. Такий рівень деталізації не дозволяє сформулювати повне уявлення про механізми реалізації координаційної функції.

У зв'язку з цим доцільно прогнозувати подальше вдосконалення Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, зокрема шляхом більш глибокої конкретизації його координаційних повноважень та визначення процедурних аспектів їх реалізації. Такий підхід сприятиме підвищенню ефективності діяльності Уповноваженого та забезпеченню узгодженості дій усіх суб'єктів, залучених до процесу виконання рішень ЄСПЛ в Україні.

3. Координаційна функція передбачає відсутність відносин підпорядкованості між координатором та суб'єктами, діяльність яких узгоджується [29, с. 87].

Питання про те, чи обмежується координація лише сферами, де відсутні владно-підпорядковані відносини, залишається предметом наукових дискусій. Водночас доцільно виходити з того, що координаційна діяльність можлива і за наявності відносин формального підпорядкування, зокрема в умовах управлінських криз, надзвичайних ситуацій чи інших обставин, не врахованих чинним законодавством або внутрішніми актами при розподілі компетенцій між рівнями управління.

Так, О.Є. Громова, аналізуючи координацію як функцію менеджменту, визначає її як діяльність, спрямовану на узгодження й впорядкування зусиль осіб, об'єднаних спільною метою та завданнями у межах виробничо-господарських структур. Координація, за її визначенням, забезпечує ефективну взаємодію частин організації в інтересах досягнення поставлених цілей, конкретизуючи, хто, що і коли виконує, з ким і яким чином співпрацює, а також як відбувається передача результатів діяльності між учасниками [35, с. 256 –257].

У контексті діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ варто зазначити, що цей суб'єкт не має владних повноважень щодо примусового виконання рішень ЄСПЛ іншими органами публічної влади. Саме тому його компетенція передбачає наділення низкою координаційних повноважень, які спрямовані не на примус, а на створення організаційних і правових умов, що сприяють належному виконанню рішень ЄСПЛ в Україні.

4. Координаційна функція реалізується «на підставі домовленостей між координованими суб'єктами» [29, с. 87]. Однак у сфері діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ подібні «договори координованих осіб» відсутні. Виходячи з аналізу нормативного закріплення його статусу, координаційна функція полягає у узгодженні дій і консолідації зусиль різних суб'єктів національної правової системи задля досягнення спільної мети — забезпечення належного виконання Україною рішень ЄСПЛ.

Функція інформування досліджується як у межах правничих наук [37], так і в контексті інших наукових напрямів [38; 39]. Зазначене поняття слід відрізняти від інформаційної функції права, яка характеризує взаємодію між особою та

державою у сфері доступу до публічної інформації. Так, Ю. В. Пирожкова визначає інформаційну функцію адміністративного права як «магістраль», що забезпечує взаємозв'язок між громадянином і державою через механізми відкритості, прозорості та електронної участі у публічному адмініструванні [40, с. 371].

У вітчизняному законодавстві поняття «інформування» застосовується переважно для позначення конкретних повноважень суб'єктів публічного адміністрування. Зокрема:

- у Законі України «Про подолання туберкульозу в Україні» [41], де в п. 10 ст. 6 визначено обов'язки Міністерства охорони здоров'я щодо інформування населення;
- у Законі України «Про Національну поліцію» [42], де принципи відкритості та прозорості діяльності поліції передбачають обов'язок інформування громадськості (ч. 2 ст. 9);
- у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку інформування населення з питань біологічної безпеки та біологічного захисту» [43];
- у наказі Генерального прокурора «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури» [44].

Застосовуючи аналогію як метод наукового пізнання, можна дійти висновку, що інформування Комітету міністрів Ради Європи про стан виконання рішень ЄСПЛ є механізмом створення інформаційних потоків і комунікативних зв'язків між органами української правової системи та структурами Ради Європи. Це, у свою чергу, є необхідною передумовою реалізації положень Конвенції та вироблення єдиних підходів до захисту прав людини на європейському рівні.

Отже, на підставі узагальнення зазначених положень можна дійти висновку, що на Уповноваженого у справах ЄСПЛ покладено реалізацію трьох основних функцій: представницької, координаційної, інформаційної (функції інформування), які у своїй сукупності забезпечують ефективне виконання рішень ЄСПЛ та взаємодію України з інституціями Ради Європи.

Висновки до розділу 2

На підставі сучасних підходів до визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ включає наступні структурні елементи: 1) цілі; 2) завдання; 3) функції; 4) права та обов'язки.

До цілей функціонування даної посадової особи відносяться: 1) представництво України в ЄСПЛ; 2) координація виконання рішень ЄСПЛ; 3) інформування про хід виконання рішень ЄСПЛ Комітету міністрів Ради Європи. Таким чином, дві цілі функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ реалізуються зовні по відношенню до національної правової системи (це представництво України в ЄСПЛ та інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ) і одна – всередині національної правової системи (наприклад, у вигляді координації виконання рішень ЄСПЛ в Україні).

Розкрито зв'язок між цілями та функціями Уповноваженого у справах ЄСПЛ, на підставі чого доводиться думка, що Уповноважений у справах ЄСПЛ реалізує три функції – представницьку, координаційну і інформування.

Представницька функція полягає у здійсненні Уповноваженим у справах ЄСПЛ процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави в ЄСПЛ, у випадках та порядку, встановлених джерелами національного та Європейського права.

Координаційна функція Уповноваженого у справах ЄСПЛ полягає в узгодженні дій та об'єднанні зусиль різних суб'єктів національного права задля досягнення однієї мети – виконання в Україні рішень ЄСПЛ.

Функція інформування Уповноважений у справах ЄСПЛ полягає в реалізації ним обов'язку повідомляти Комітет міністрів Ради Європи про стан виконання рішень ЄСПЛ в Україні, пояснювати і розкривати причини

неналежного виконання даної функції, а також підкорятися зовнішній оцінці щодо виконання Україною рішень ЄСПЛ.

Доведено і розкрито зв'язок між цілями та завданнями Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а також в залежності від цілей, що ставляться перед даною політичною посадою, завдання були розбиті на три групи. До першої групи були віднесені завдання представницького характеру. До другої групи були віднесені завдання координаційного характеру, що пов'язані із виконанням рішень ЄСПЛ в Україні: а) координація роботи, яка пов'язана з виконанням рішень ЄСПЛ; б) співпраця з іншими публічно-владними суб'єктами, підприємствами, установами і організаціями з метою виконання рішень ЄСПЛ; в) здійснення координації виконання рішень ЄСПЛ, в яких Україна є стороною. Третя група завдань має інформативний характер.

РОЗДІЛ 3

ІНСТИТУТ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ З РАДОЮ ЄВРОПИ

3.1 Гарантії діяльності інституту Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у системі взаємовідносин України та Ради Європи

Недостатнім є лише нормативне закріплення за певною політичною посадою комплексу прав і обов'язків, оскільки ефективність їх реалізації безпосередньо залежить від наявності визначених форм (правових процедур) і гарантій (правових засобів забезпечення). Саме відсутність належних гарантій нерідко зумовлює неефективність діяльності окремих суб'єктів публічної влади, що, у свою чергу, актуалізує потребу у дослідженні системи правових механізмів, які сприяють реалізації їх адміністративно-правового статусу.

У цьому контексті діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ не становить винятку, адже результативність виконання ним покладених функцій забезпечується не лише нормативно визначеним правовим статусом, а й наявністю належних правових гарантій його реалізації [45, с. 463]. Отже, дослідження гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ набуває особливої актуальності в сучасних умовах розвитку українського державотворення.

Проблематика правових гарантій реалізації адміністративно-правового статусу розглядалася у працях І. Бородіна, І. Ієрусалімової, Д. Іщука, В. Козленка, Ю. Комарової, С. Костюкевича, О. Миколенка та інших дослідників.

Водночас варто враховувати, що кожен адміністративно-правовий статус має індивідуальні характеристики, зумовлені соціальною роллю, функціональним призначенням та специфікою повноважень відповідного суб'єкта. Тому система гарантій для його реалізації є унікальною в кожному конкретному випадку, що цілком властиво й статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Правові гарантії, як ключовий елемент забезпечення ефективного функціонування суб'єктів публічного адміністрування, визначають межі, у яких Уповноважений у справах ЄСПЛ здійснює свою діяльність відповідно до вимог національного та європейського права. Відсутність чітких правових орієнтирів може спричинити зловживання владними повноваженнями, перевищення компетенції або невиконання посадових обов'язків.

У науковій літературі традиційно виокремлюють два основні різновиди правових гарантій функціонування системи публічної влади:

- заходи правового примусу, що охоплюють не лише юридичну відповідальність, але й застосування санкцій і контрольно-наглядових механізмів;
- механізм оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в адміністративному або судовому порядку [46, с. 300].

Разом із тим, зазначені гарантії не відображають повною мірою специфіку реалізації правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, оскільки не враховують особливості його функціональної ролі в системі взаємодії України з Радою Європи. Отже, виникає потреба у формуванні власної класифікації гарантій, що визначають нормативно-правові «параметри» діяльності цієї посадової особи та забезпечують реальне виконання покладених на неї функцій.

У науковій літературі правові гарантії, залежно від змісту правової норми, якою вони закріплені, традиційно поділяються на матеріальні та організаційно-правові (у сучасному розумінні – процедурні або процесуальні) [47, с. 29]. Так, матеріальною гарантією може вважатися норма адміністративного права, що визначає коло прав та обов'язків Уповноваженого у справах ЄСПЛ, тоді як

організаційно-правова гарантія виявляється у вжитті ним, як представником держави у судовому процесі, заходів відповідно до положень Регламенту ЄСПЛ.

Варто зауважити, що в більшості наукових та навчально-методичних джерел, присвячених питанням функціонування Європейського суду з прав людини, переважає підхід, який можна охарактеризувати як радикально людиноцентричний. Наприклад, у навчальному посібнику *«Європейський суд з прав людини, Європейська конвенція з прав людини та індивідуальні заяви: перше знайомство»* (2015 р.) [48] детально висвітлюються питання сутності ЄСПЛ, складу суду, порядку подання індивідуальних заяв, строків розгляду справ тощо. Однак у цьому джерелі практично відсутній аналіз поведінки та ролі представників держав, стосовно яких подаються індивідуальні заяви. Таким чином, зазначені матеріали формують одностороннє уявлення про діяльність ЄСПЛ, концентруючись виключно на позиції заявників і залишаючи поза увагою участь державних представників, зокрема Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Такий підхід створює ризик утвердження в суспільній свідомості стереотипного сприйняття, згідно з яким ЄСПЛ і громадянин, що звертається по захист своїх прав, розглядаються виключно як «позитивні» суб'єкти, тоді як представники держави – як сторона, що протистоїть правам людини. Подібна тенденція може мати негативні наслідки для об'єктивного сприйняття механізмів міжнародного судочинства. У зв'язку з цим постає необхідність збалансованого висвітлення як діяльності громадян у процесі звернення до ЄСПЛ, так і ролі державних представників, включно з Уповноваженим у справах ЄСПЛ, у забезпеченні дотримання міжнародно-правових зобов'язань держави.

Ефективність реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ значною мірою забезпечується взаємодією матеріальних та організаційно-правових гарантій. Водночас, беручи до уваги сучасну еволюцію адміністративного права, зокрема впродовж останнього десятиліття, доцільним є подальше уточнення структури організаційно-правових гарантій шляхом їх поділу на процедурні та процесуальні.

Процедурні гарантії охоплюють систему механізмів, що регулюють діяльність суб'єктів публічного адміністрування, зокрема Уповноваженого у справах ЄСПЛ, тоді як процесуальні гарантії стосуються порядку здійснення судочинства та участі відповідних суб'єктів у судових провадженнях. Таким чином, матеріальні й процедурні гарантії адміністративно-правового статусу Уповноваженого закріплюються переважно нормами національного законодавства, тоді як процесуальні гарантії мають основу у праві Європейського Союзу та положеннях Європейської конвенції з прав людини [53, с. 464].

Наведене положення підтверджується аналізом національних та міжнародних нормативно-правових актів, що визначають порядок реалізації функцій Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що буде розглянуто у наступних розділах дослідження.

Судочинство, засноване на принципі змагальності сторін, передбачає існування двох взаємопов'язаних, але різноспрямованих груп правових гарантій: одні з них орієнтовані на забезпечення реалізації суб'єктивних прав особи, інші – на захист публічного інтересу. У цьому аспекті громадянин України, який звертається до Європейського суду з прав людини зі скаргою проти держави, користується певним комплексом процесуальних гарантій, що забезпечують реалізацію його права на міжнародний судовий захист. Водночас держава Україна, інтереси якої у таких справах представляє Уповноважений у справах ЄСПЛ, також наділена системою правових гарантій, покликаних забезпечити ефективне представництво її позиції, підтримання міжнародного авторитету та утвердження статусу демократичної, правової й соціальної держави, що визнає верховенство прав і свобод людини.

Таким чином, гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ доцільно визначати як закріплені нормами національного та європейського права інституційні, організаційні та процедурно-процесуальні механізми, спрямовані на забезпечення ефективного виконання цією посадовою особою своїх функцій, завдань, прав і обов'язків.

Виходячи з цього, обґрунтованим є необхідність визначення структури та елементного складу системи таких гарантій [45, с. 464].

З огляду на це заслуговує на увагу підхід Д.О. Іщука, який пропонує класифікацію гарантій реалізації адміністративно-правового статусу органів державної влади за кількома критеріями [49, с. 327]:

- за сферою впливу: юридичні, економічні, соціальні, ідеологічні, політичні тощо;

- за специфікою правового статусу: гарантії, що забезпечують реалізацію статусу публічного службовця, та гарантії, які забезпечують реалізацію правового статусу, закріпленого за конкретною посадою публічної служби;
- за напрямом впливу на посадову особу:

1. *позитивні* – ті, що створюють сприятливі умови для якісного й ефективного виконання службових повноважень;
2. *негативні* – такі, що породжують юридичні наслідки для посадової особи у разі неналежного, неефективного або протиправного здійснення нею службової діяльності.

Класифікація гарантій, запропонована Д.О. Іщуком, не має достатнього теоретичного та практичного значення для аналізу системи гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ з огляду на низку аргументів.

По-перше, у діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ дійсно можна простежити наявність юридичних та соціальних гарантій, однак гарантії економічного, ідеологічного чи політичного характеру для цієї посади відсутні.

По-друге, Уповноважений у справах ЄСПЛ є посадовою особою, на яку не поширюється більшість гарантій, що забезпечують реалізацію статусу публічного службовця. Характер і спрямованість діяльності цього суб'єкта виключають застосування гарантій, які в національному законодавстві передбачені для державних службовців або інших представників публічної адміністрації.

По-третє, запропонований поділ гарантій на «позитивні» та «негативні» не може вважатися науково обґрунтованим. Доцільніше використовувати більш усталену в адміністративно-правовій науці дихотомію – гарантії забезпечувального та примусового характеру, що відображає зміст і спрямованість таких правових механізмів.

С.Ф. Костюкевич пропонує іншу методологію аналізу, розглядаючи не види, а рівні гарантій реалізації адміністративно-правового статусу: нормативно-правовий, інституційно-правовий, адміністративно-процедурний та адміністративно-правозастосовний [50, с. 259]. На думку дослідниці, нормативно-правовий рівень полягає у нормативному закріпленні елементів відповідного статусу, що видається обґрунтованим. Інституційно-правовий рівень, натомість, залежить від того, який саме суб'єкт публічної влади бере участь у забезпеченні реалізації правового статусу. Такий підхід є прийнятним для характеристики прав приватних осіб, реалізація яких може здійснюватися як на рівні центральних органів виконавчої влади, так і на рівні органів місцевого самоврядування. Проте для публічно-владних суб'єктів, зокрема Уповноваженого у справах ЄСПЛ, виділення інституційно-правового рівня виглядає методологічно недоцільним.

Адміністративно-процедурний рівень гарантій забезпечує реалізацію правових статусів приватних осіб у межах адміністративних процедур, визначених національним законодавством. Оскільки Уповноважений у справах ЄСПЛ не взаємодіє з приватними особами в межах внутрішньої правової системи України, адміністративні процедури не становлять складової його діяльності. Водночас участь Уповноваженого у судовому процесі, який здійснюється Європейським судом з прав людини, дозволяє виокремити міжнародний процесуальний рівень гарантій реалізації його адміністративно-правового статусу. Що стосується адміністративно-правозастосовного рівня, то в межах діяльності Уповноваженого він фактично відсутній. Отже, система гарантій реалізації його правового статусу може бути представлена двома рівнями – нормативно-правовим та міжнародним процесуальним, однак навіть такий

підхід не є цілком універсальним, оскільки не має достатнього теоретичного чи практичного підтвердження.

Більш прикладну структуру гарантій запропонував О.І. Миколенко, який виокремив у системі процедурних правових гарантій такі елементи: 1) норми, що визначають правовий статус особи; 2) принципи розгляду справи (процедури, провадження); 3) інститути правової та соціальної допомоги; 4) форми розгляду справи; 5) дії учасників процесу; 6) інститут апеляційного чи касаційного перегляду; 7) систему примусових заходів, спрямованих на забезпечення законності [46, с. 301 – 302]. Хоча не всі із зазначених елементів можуть бути застосовані щодо діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, більшість із них допомагають уточнити структуру системи гарантій його адміністративно-правового статусу.

До таких гарантій належать: 1) норми адміністративного права, що визначають правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ, його цілі, завдання, функції, права та обов'язки, закріплені в Положенні Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року [11]. Незважаючи на достатню визначеність завдань і прав, спостерігається термінологічна невизначеність щодо функцій та обов'язків, що ускладнює практичне розуміння його статусу; 2) принципи розгляду справ у ЄСПЛ та принципи належного урядування, закріплені, зокрема, у ст. 40 Конвенції [51] та у Правилі 14 Регламенту ЄСПЛ [52], які визначають стандарти відкритості, рівності та обґрунтованості процедур. Уповноважений у справах ЄСПЛ, як представник держави, зобов'язаний діяти відповідно до цих принципів, дотримуючись також засад належного урядування – верховенства права, ефективності, прозорості, компетентності та інноваційності [53, с. 116 – 117]; 3) форми процесуальної діяльності ЄСПЛ та процедурної діяльності Уповноваженого, що охоплюють різні способи розгляду справ (із застосуванням чи без судового розслідування, із використанням чи без процедури дружнього врегулювання тощо) [51, ст. 38 – 39], а також механізми, які застосовує Уповноважений (запити, доручення, ініціювання міжвідомчих груп) [54].

1. Правові інститути додаткової підтримки, включно із соціальними гарантіями, передбаченими пунктом 11 Положення про Уповноважений у справах ЄСПЛ [11], а також процесуальними механізмами, як-от можливість подання клопотання про тлумачення рішення Суду (Правило 79) [52].
2. Інститут перегляду рішень ЄСПЛ, відповідно до якого будь-яка сторона, включно з державою, може ініціювати перегляд рішення у разі виявлення істотних нових обставин (Правило 80) [52].

Жоден із аналізованих актів не містить норм, які б передбачали примусові заходи щодо Уповноваженого у справах ЄСПЛ у разі неякісного чи неефективного виконання ним посадових обов'язків. Це пояснюється тим, що зазначена посада має політичний характер у системі виконавчої влади, тому до особи, яка її обіймає, може бути застосована лише політична відповідальність, зокрема шляхом звільнення у разі втрати довіри з боку Міністра юстиції України, за поданням якого її призначає Кабінет Міністрів. Доцільним є нормативне закріплення підстав політичної відповідальності таких посадових осіб за аналогією до правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців [17, с. 466].

Підсумовуючи, гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ слід розглядати як визначені актами національного та європейського права правові засоби, що забезпечують ефективну реалізацію його завдань, функцій, прав і обов'язків. До них належать: 1) норми адміністративного права, що визначають його правовий статус; 2) принципи розгляду справ у ЄСПЛ та належного урядування; 3) форми процесуальної та процедурної діяльності; 4) інститути додаткової юридичної, соціальної та іншої підтримки; 5) інститут перегляду рішень ЄСПЛ.

3.2 Концептуальні засади забезпечення ефективності реалізації діяльності інституту Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини

Визначення рівня ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ є неможливим без урахування видового складу функцій, що здійснюються цією посадовою особою. У практичній площині трапляються випадки, коли суб'єкт публічної влади демонструє високий рівень ефективності щодо реалізації однієї функції, але менш успішно виконує іншу, що ускладнює об'єктивне оцінювання його діяльності загалом.

Як було доведено у підрозділі 2.2 магістерської роботи, Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує три основні функції: представницьку, координаційну та інформаційну. Кожна з них може бути оцінена за трирівневою шкалою: «ефективно» – «частково ефективно» – «неефективно». Якщо аналіз показує, що всі три функції реалізуються ефективно, це свідчитиме про загальну ефективність реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Натомість, якщо дві функції реалізуються ефективно, а одна – лише частково, доцільно зробити висновок про часткову ефективність реалізації зазначеного статусу.

Як неодноразово зазначалося в наукових джерелах, ключовою передумовою запровадження посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ у структурі органів виконавчої влади стала наявність системних проблем із виконанням рішень Європейського суду з прав людини в Україні. Саме з процесом виконання рішень ЄСПЛ безпосередньо пов'язані дві основні функції Уповноваженого – координаційна та інформаційна.

В.І. Кафарський обґрунтовано підкреслює, що діяльність ЄСПЛ має суттєвий вплив на всі типи правовідносин у системі «особа – суспільство – держава», оскільки конвенційні права становлять фундамент, на якому базується

ця система. У зв'язку з цим рішення Європейського суду з прав людини, відповідно до положень статті 9 Конституції України та Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини», є обов'язковими для держави [55, с. 131 – 132].

По-перше, рішення ЄСПЛ дійсно стосуються практично всіх сфер правовідносин у межах національного приватного та публічного права — конституційних, цивільних, адміністративних тощо. Однак переважна більшість таких рішень реалізується в Україні саме через виконання адміністративно-правових повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ, який координує діяльність органів виконавчої влади, відповідальних за виконання рішень Суду.

По-друге, у своїй діяльності ЄСПЛ виходить із засад людиноцентризму, що зумовлює вирішення спорів за принципом «особа – суспільство – держава». За такого підходу пріоритет надається інтересам індивіда, які визначають інтереси суспільства, а ті, своєю чергою, формують основу державних інтересів. Це суттєво відрізняється від радянської моделі праворозуміння, заснованої на пріоритеті державних інтересів над суспільними та особистими. Україна, перебуваючи у процесі трансформації від посттоталітарної до демократичної правової держави, продовжує стикатися з випадками, коли рішення національних органів суперечать положенням Конвенції, що підтверджується відповідними рішеннями ЄСПЛ. У цьому контексті діяльність ЄСПЛ відіграє важливу роль у поступовому переході українського суспільства до утвердження демократичних цінностей і принципів верховенства права.

По-третє, обов'язковість рішень ЄСПЛ вимагає наявності дієвого механізму їх реалізації на національному рівні. Ефективність виконання таких рішень передбачає визначення: а) уповноваженого суб'єкта реалізації обов'язку; б) органів контролю за його виконанням; в) чіткої процедури виконання з урахуванням різних правових ситуацій; г) системи правових наслідків у разі невиконання. Власне створення посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ було спрямоване на усунення цих прогалин і забезпечення належного виконання рішень Суду в Україні.

У науковій літературі трапляються застереження щодо безумовного запозичення практики ЄСПЛ без урахування національних правових та культурних особливостей окремих держав. Так, А.М. Кучук наголошує, що аксіологічний підхід до аналізу практики ЄСПЛ передбачає необхідність визнання рівноцінності різних правових концепцій, врахування культурного контексту функціонування права та уникнення нав'язування єдиної моделі праворозуміння [56, с. 13 – 14]. Таке бачення є слушним і потребує подальшого осмислення в контексті правової науки, філософії права, політології та культурології.

По-перше, реалізація представницької функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ сприяє збереженню рівноваги між національними правничими школами та європейськими концепціями праворозуміння. Такий баланс має суттєве значення, оскільки домінування одного з указаних елементів може засвідчувати наявність негативних тенденцій у розвитку правової думки. Зокрема, надання пріоритету виключно європейським концептам здатне істотно послабити потенціал національних правничих шкіл, поставивши під сумнів доцільність їх існування як самостійних наукових напрямів. У такому випадку вони функціонуватимуть радше як «філії» європейських концептуальних підходів. Водночас абсолютна перевага національних шкіл права спричинить відставання вітчизняної правової науки від інноваційних та інтеграційних тенденцій, характерних для світового розвитку правових систем.

По-друге, рівень гідності нації виявляється у способі її самосприйняття серед інших народів світу та у власній оцінці своєї ролі в міжнародному правовому просторі. У сучасній науковій літературі простежується тенденція до піднесення європейських правових концепцій і, водночас, до недооцінювання або знецінення національних правових підходів. Показовим прикладом подібного ставлення є стаття Є.В. Пономаренко «Реформа адміністративного права та євроінтеграційні процеси: вихідні позиції, завдання та перспективи» [57], у якій автор звертає увагу на кілька важливих положень.

По-перше, серед основних чинників, що стримують процес адаптації українського законодавства до правової системи Європейського Союзу, він виокремлює «неузгодженість вітчизняної теорії адміністративного права з відповідними європейськими теоріями» [57, с. 146]. По-друге, дослідник наголошує, що досягнення євроінтеграційних цілей, зокрема у сфері діяльності публічної адміністрації, є неможливим без урахування та імплементації основоположних європейських принципів у національну теорію та практику адміністративного права. У зв'язку з цим, на думку автора, невід'ємною умовою набуття Україною членства в Європейському Союзі є приведення законодавства та діяльності державних і недержавних інституцій у відповідність до європейських правових стандартів, включаючи принципи адміністративного права [57, с. 148].

Крім того, Є.В. Пономаренко вважає, що для досягнення цієї мети вітчизняним ученим-правознавцям і законодавцям необхідно докласти значних зусиль, аби принципи українського адміністративного права та, відповідно, галузь у цілому набули ознак, притаманних провідним європейським правовим системам [57, с. 149]. Автор також підкреслює потребу узгодження теоретичних засад адміністративного права не лише з Конституцією України, а й з європейськими правовими доктринами та законодавством [57, с. 150].

У висловлюваннях Є.В. Пономаренко простежується ставлення до вітчизняної теорії адміністративного права як до менш розвиненої порівняно з теорією адміністративного права Європейського Союзу. Саме тому не дивно, що зазначені твердження викликали емоційну реакцію К.О. Дубової, яка зауважила: «Давайте взагалі заборонимо в Україні займатися науковою діяльністю, а наберемо людей, які будуть дублювати теорії ЄС у підручниках з адміністративного права та в теорії адміністративного права» [58].

Якщо Європейський суд з прав людини ухвалює рішення щодо України, воно має обов'язковий характер для виконання на національному рівні. Водночас під час здійснення європейського правосуддя Уповноважений у справах ЄСПЛ має можливість сформулювати та представити виважену правову позицію, що

враховує специфіку національної правової системи, особливості культури, правосвідомості та наукових традицій. Згідно з пунктом 6 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, ця посадова особа має право «залучати спеціалістів, науковців, юридичних радників та інших фахівців до вирішення питань, що належать до його компетенції» [59]. Таким чином, участь Уповноваженого у справах ЄСПЛ у процесі європейського правосуддя виступає гарантією збереження й захисту національної правової ідентичності в контексті культурних, нормативних та наукових особливостей держави.

Крім того, взаємодія між національними правничими школами та європейськими концептами повинна ґрунтуватися на принципах «синергії», а не «поглинання» чи «нав'язування». Сутність синергетичного підходу полягає у взаємній вигоді сторін, тоді як «поглинання» або «нав'язування» передбачає одностороннє отримання переваг. У цьому контексті процеси інтеграції України до Європейського Союзу та адаптації законодавства мають відбуватися за синергетичним принципом – із взаємною користю як для України, так і для ЄС.

Необхідно зауважити, що в Україні виконання рішень ЄСПЛ, по-перше, забезпечується не лише через інститут Уповноваженого у справах ЄСПЛ, як це визначено Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [11], а по-друге, реалізується також у діяльності інших органів публічної влади. Зокрема, О. Андрійченко та О. Чернецька звертають увагу на чинники, які зумовлюють необхідність використання національними судами практики ЄСПЛ, а саме:

1. наявність у національному законодавстві прогалин у регулюванні питань, пов'язаних із правами людини та основоположними свободами, визначеними Конвенцією і протоколами до неї [60, с. 285];
2. потребу реалізації на практиці основних принципів Конвенції, які не мають відображення в чинному законодавстві (наприклад, принципи «справедливого балансу» чи «справедливої сатисфакції») [60, с. 285].

З огляду на це, поняття «виконання рішень ЄСПЛ» та «використання рішень ЄСПЛ» мають різне змістове наповнення: перше стосується безумовного

виконання рішення, ухваленого щодо України, тоді як друге передбачає можливість використання судової практики ЄСПЛ як додаткового аргументу для обґрунтування позиції публічно-владного суб'єкта у конкретній справі.

Щоб уникнути надмірного заглиблення у полеміку стосовно критеріїв ефективності державних і правових явищ, варто звернутися до комплексного дослідження А.А. Казанчан «Правозастосувальна діяльність органів місцевого самоврядування: питання теорії та практики» [61]. У зазначеній праці автор детально розглядає критерії оцінювання ефективності, чинники, що впливають на неї, а також методики вимірювання результатів правозастосовної діяльності. У юридичній літературі також наявні численні дослідження, присвячені ефективності та її взаємозв'язку з функціями чи іншими елементами адміністративно-правового статусу [62; 63; 64]. Частина з них зосереджується на ефективності правового регулювання (О.А. Котенко, Я.І. Ленгер, О.М. Мельник, О.М. Миколенко та ін.), що потребує окремих методик оцінювання, відмінних від тих, які застосовуються до діяльності публічно-владних суб'єктів. Інша частина наукових робіт присвячена державному управлінню як управлінській категорії, однак такий підхід дещо віддаляє дослідження від проблематики публічного адміністрування, оскільки діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ слід розглядати саме як публічно-адміністративну.

Так, Д.М. Павлов підкреслює, що, враховуючи обсяг повноважень органів виконавчої влади, їх можна розглядати як органи державного управління [64, с. 86]. Водночас існує позиція, згідно з якою Уповноважений у справах ЄСПЛ не належить до суб'єктів державного управління, а виступає носієм публічно-владних повноважень. Це дискусійне питання в науці адміністративного права, що потребує подальшого спеціального дослідження.

Дослідження А.А. Казанчан є особливо цінним у контексті визначення ефективності діяльності, спрямованої на виконання вимог національного законодавства, що безпосередньо стосується й діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Використовуючи підходи, сформульовані дослідницею, можна:

- а) запропонувати критерії оцінювання ефективності діяльності Уповноваженого

у справах ЄСПЛ; б) визначити чинники, що впливають на ефективність його представницької, координаційної та інформаційної діяльності; в) окреслити можливі методики оцінювання результатів цієї діяльності.

Як зазначає А.А. Казанчан, діяльність публічно-владних суб'єктів може оцінюватися не лише за критерієм ефективності, а й за такими показниками, як дієвість, результативність, якість чи продуктивність [61, с. 117]. Авторка надає кожному з цих понять окрему характеристику, визначаючи їхній зміст і взаємні відмінності. У науковій літературі неодноразово підкреслювалося, що поняття «ефективність» і «якість» не є тотожними, однак перебувають у взаємозалежності [65, с. 9 – 14].

З історичної перспективи можна навести приклади, коли суб'єкт діяв ефективно з точки зору результату, але неякісно з організаційного погляду (наприклад, спорудження єгипетських пірамід ціною примусової праці), або, навпаки, демонстрував високу якість діяльності без належної ефективності (як у випадку підприємств, що, незважаючи на створення комфортних умов праці, збанкрутували).

А.А. Казанчан обґрунтовує, що серед основних критеріїв ефективності правозастосовної діяльності слід виокремлювати якість, призначення та результативність [61, с. 117]. Визнання якості важливою складовою ефективності є цілком логічним, адже обидві категорії перебувають у тісному взаємозв'язку: з одного боку, якість підвищує рівень ефективності, а з іншого — досягнення формальної ефективності без дотримання стандартів якості може бути короткостроковим або штучним результатом.

У цьому контексті доцільним видається розмежування критеріїв ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів на обов'язкові та факультативні. До першої групи належить результативність, що відображає ступінь досягнення поставлених перед суб'єктом публічної влади цілей. Саме відповідність між очікуваними та фактичними результатами становить основний критерій ефективності. Водночас якість реалізації адміністративно-правового статусу доцільно віднести до факультативних критеріїв, оскільки вона

характеризує умови функціонування відповідного суб'єкта й організаційні механізми забезпечення його повноважень.

А.А. Казанчан справедливо зазначає, що «складним і досі не розробленим залишається питання щодо критеріїв ефективності правозастосовної діяльності» [61, с. 117]. Такий висновок є обґрунтованим, адже в науковій літературі відсутня єдність підходів щодо визначення відповідних критеріїв: дослідники пропонують власні авторські бачення, що мають наукове підґрунтя, але не набули загального визнання та не підтверджені практикою. Як наслідок, у межах адміністративно-правової науки існує значна кількість індивідуальних позицій щодо поняття «ефективність» і способів її оцінювання, проте відсутнє доктринальне визначення цього явища. Додаткові труднощі виникають через спроби використання математичних методів і формул для вимірювання ефективності, що не є типовим для юридичної науки і може застосовуватися лише як виняток у певних галузях правових досліджень.

Зазначений автор виокремлює низку чинників, які ускладнюють визначення ефективності правозастосовної діяльності. Аналогічні труднощі спостерігаються і при оцінюванні діяльності публічно-владних суб'єктів, зокрема Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Як слушно підкреслюється в наукових працях, результати правозастосування не завжди підлягають кількісному вимірюванню, а якісні показники часто мають суб'єктивний характер і складно піддаються об'єктивному фіксуванню [61, с. 98].

Так, в Україні відповідальність за виконання рішень ЄСПЛ покладено на Міністерство юстиції, тоді як функція координації у цій сфері належить Уповноваженому у справах ЄСПЛ. У подібних умовах статистичні дані щодо рівня виконання судових рішень відображають насамперед ефективність роботи уповноваженого органу виконавчої влади, тоді як внесок Уповноваженого у справах ЄСПЛ має опосередкований характер і не завжди може бути виокремлений із загального результату. Водночас якість його діяльності може бути оцінена лише самим суб'єктом або тими особами, які безпосередньо залучені до взаємодії з ним у межах виконання відповідних повноважень.

Додаткову складність становить неоднорідність змісту діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, на що також звертає увагу А.А. Казанчан [44, с. 99]. Як і будь-яка інша правозастосовна діяльність, вона має декілька функціональних вимірів. Зокрема, Уповноважений представляє Україну в ЄСПЛ, координує виконання рішень цього Суду на національному рівні та інформує європейські інституції про результати їх реалізації. Кожен із зазначених напрямів характеризується власною специфікою та рівнем ефективності, що ускладнює формування цілісної оцінки діяльності посадової особи.

Варто також враховувати, що результати діяльності публічно-владних суб'єктів не завжди проявляються безпосередньо, а можуть стати очевидними лише з часом. Це створює додаткові труднощі для фіксації ефективності у певний період функціонування інституції. У випадку діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ значна частина результатів є наслідком спільних зусиль кількох суб'єктів – Європейського суду, представників держави, органів виконавчої влади та судових установ. Тому внесок Уповноваженого в загальний результат не завжди можна точно окреслити або кількісно оцінити.

Попри це, складність визначення критеріїв та показників ефективності не повинна слугувати підставою для уникнення наукового аналізу діяльності публічно-владних суб'єктів [61, с. 99], зокрема й у межах оцінки реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Серед чинників, що ускладнюють визначення ефективності його діяльності, доцільно виокремити такі: а) неможливість повного кількісного вимірювання результатів діяльності; б) суб'єктивність якісних показників, що утруднює їхню оцінку; в) суттєва відмінність між представницькою, координаційною та інформаційною функціями, що ускладнює формування єдиної оцінки ефективності; г) колективний характер результатів, коли діяльність Уповноваженого є лише частиною спільних зусиль державних органів щодо виконання рішень ЄСПЛ [66, с. 350 – 353].

А.А. Казанчан запропонував класифікацію чинників, що впливають на ефективність діяльності публічно-владних суб'єктів, поділивши їх на зовнішні

та внутрішні [61, с. 105]. До зовнішніх віднесено економічні та політичні умови, рівень нормативно-правового забезпечення тощо; до внутрішніх – професійну підготовку посадових осіб, їхню кваліфікацію, психологічний стан, мікроклімат у колективі та інші організаційні аспекти [61, с. 105 – 106].

Зазначений підхід є обґрунтованим, однак специфіка діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ дає підстави виділити третю групу чинників – змішані, які поєднують риси як зовнішніх, так і внутрішніх. Йдеться про взаємодію Міністра юстиції України, структурних підрозділів міністерства та Уповноваженого у справах ЄСПЛ разом із його Секретаріатом. Такий чинник має внутрішній характер, оскільки всі зазначені суб'єкти входять до єдиної системи центральних органів виконавчої влади, але водночас проявляє і зовнішній вимір через організаційну ієрархію, що впливає на пріоритети діяльності Уповноваженого. У результаті формується гібридний тип факторів, який поєднує управлінську взаємодію та адміністративний вплив і має істотне значення для ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого.

Відповідно, за джерелом впливу фактори ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ можна класифікувати на три групи:

1. зовнішні – економічні, політичні, правові;
2. внутрішні – професійна підготовка, рівень кваліфікації, психологічний стан, мікроклімат у колективі;
3. змішані – рівень взаємодії Міністра юстиції, структурних підрозділів Міністерства юстиції, Уповноваженого у справах ЄСПЛ і його Секретаріату.

А.А. Казанчан також проаналізував три основні методики дослідження ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів: метод єдиного виключення, кваліметричний метод та метод оцінювання через громадські інститути [61, с. 107–116].

Метод єдиного виключення полягає у виявленні впливу окремих факторів на результати діяльності та визначенні оптимальних умов реалізації адміністративно-правового статусу, за яких досягається найвищий рівень ефективності [61, с. 108].

А.А. Казанчан зазначає, що у разі, коли зміна результату зумовлена трансформацією одного з факторів, саме цей фактор на відповідний момент є визначальним для ефективності діяльності суб'єкта [61, с. 109 – 110]. Аналіз змін, внесених до Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, свідчить про те, що всі наведені у формулі фактори ефективності зазнавали коригувань з метою підвищення результативності діяльності цієї посадової особи. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності медіа та органів юстиції» [67] було суттєво оновлено норми, які регламентують адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ: у пункті 4 Положення з'явився новий підпункт 3-1, тоді як підпункти 6 і 7 були виключені. Крім того, постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 553 і від 31 травня 2006 р. № 784» [68] внесено зміни до «Порядку забезпечення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини» [69], який визначає як процедурні аспекти участі Уповноваженого у справах ЄСПЛ у діяльності Суду, так і вимоги до якості його представницької роботи.

Таким чином, на результативність діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ негативно впливали недоліки правового регулювання його статусу (фактор «Н»), нормативного забезпечення безпосередньої діяльності (фактор «Д»), а також організаційних умов здійснення повноважень (фактор «О»). Указані недоліки були усунуті завдяки прийняттю відповідних підзаконних нормативно-правових актів.

У перспективі виявлення прогалин або неузгодженостей у будь-якому з трьох факторів ефективності діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ потребуватиме внесення змін до законодавчих та підзаконних актів, що

визначають елементи його адміністративно-правового статусу, порядок реалізації повноважень, а також нормативне забезпечення умов, необхідних для досягнення результативності. Застосування методу єдиного виключення у цьому контексті дозволяє не лише ідентифікувати недоліки правового регулювання чи практичної реалізації статусу Уповноваженого, а й формувати обґрунтовані рекомендації щодо підвищення ефективності його діяльності.

Кваліметричний метод оцінювання ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів, за визначенням А.А. Казанчана, передбачає аналіз результатів їх функціонування через анкетування приватних осіб, інтереси яких були зачеплені у процесі діяльності відповідних органів. Оброблення отриманих даних здійснюється за складною факторно-критеріальною моделлю [61, с. 108].

Разом із тим, цей метод виявляється малопридатним для оцінювання ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Це обумовлено низкою причин: а) під час виконання представницької функції Уповноважений виступає стороною у змагальному процесі в ЄСПЛ від імені держави Україна, тоді як громадянин є іншою стороною спору, що виключає можливість об'єктивного оцінювання ефективності його діяльності за результатами опитування приватних осіб; б) при реалізації координаційної функції приватна особа не має змоги здійснити об'єктивну оцінку ефективності, оскільки така оцінка фактично стосуватиметься всієї системи органів державної влади, а не конкретно ролі та внеску Уповноваженого; в) у межах функції інформування відсутня безпосередня участь приватних осіб, що унеможливорює застосування анкетування як методу оцінки ефективності.

Отже, кваліметричний метод доцільно застосовувати переважно у сферах, де діяльність публічно-владних суб'єктів має сервісний характер і спрямована на надання публічних послуг, адже саме отримувачі таких послуг можуть об'єктивно оцінити як їхню якість, так і результативність відповідного органу чи посадової особи.

На думку А.А. Казанчана, ефективність функціонування публічно-владних суб'єктів може визначатися за допомогою так званих громадських інститутів оцінювання, до яких належать звіти державних органів і посадових осіб, аналітичні висновки засобів масової інформації, суспільна думка, звернення громадян тощо [61, с. 111]. Подібний підхід є одним із найпоширеніших методів оцінки ефективності у сфері публічного управління.

Звіти про діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ оприлюднюються на офіційному вебсайті Міністерства юстиції України [70], що забезпечує відкритість інформації для громадськості. Водночас, аналіз громадської оцінки виконання рішень ЄСПЛ в Україні, проведений С.Р. Асіряном, Ю.В. Милоненком та В.В. Приліпком, свідчить про низку проблем у цій сфері.

Зокрема, зазначені дослідники наголошують:

- виконання рішень ЄСПЛ в Україні характеризується надмірною формалізованістю, а наявні проблеми можна класифікувати як організаційні, економічні та політичні [71, с. 310];
- організаційні труднощі полягають у тривалості та складності механізму виконання судових рішень, що зумовлено участю кількох інституцій — Уповноваженого у справах ЄСПЛ, державної виконавчої служби та Державної казначейської служби. Недосконала взаємодія між цими органами спричиняє бюрократизацію процесу та порушення строків виконання [71, с. 310];
- економічні проблеми пов'язані з систематичною нестачею бюджетних коштів для компенсацій, визначених рішеннями ЄСПЛ [71, с. 310];
- політичні чинники полягають у відсутності єдності позицій політичних і державних лідерів щодо забезпечення ефективного виконання рішень ЄСПЛ, що проявляється у розбіжності між декларованими цінностями та реальною практикою державного управління [71, с. 310].

Узагальнюючи висновки зазначених науковців, можна констатувати, що діяльність національних органів у сфері виконання рішень ЄСПЛ оцінюється як недостатньо ефективна.

Аналогічної позиції дотримуються Р.Д. Ляшенко, Б.М. Нагієв та А.В. Кудра, які вказують на те, що проблематика виконання рішень ЄСПЛ в Україні має як правовий, так і політичний характер. На це зверталася увага під час парламентських слухань Комітету з питань правової політики 9 грудня 2020 року на тему «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» [72, с. 321]. Відповідно, науковці визнають наявність суттєвих труднощів у забезпеченні виконання рішень Суду, що унеможливлює позитивну оцінку ефективності діяльності національних інституцій у цій сфері.

Вагомий внесок у дослідження питання виконання рішень ЄСПЛ зробила А. Левенець. Учена підкреслює, що процедура виконання рішень Суду є складною та тривалою як для заявників, так і для публічно-владних суб'єктів. При цьому зазначається, що практика виконання Україною рішень ЄСПЛ має відмінності від аналогічної практики інших держав-членів Ради Європи [73, с. 337].

У звітах Комітету міністрів Ради Європи станом на 31 грудня 2019 року зазначено, що 635 провідних справ очікували виконання понад п'ять років [73, с. 337], а сума державного боргу за рішеннями ЄСПЛ на початок 2019 року перевищувала 4 мільярди гривень [73, с. 337]. Водночас простежується тенденція до поступового зменшення кількості скарг до ЄСПЛ щодо України [73, с. 337].

Виконання рішень ЄСПЛ здійснюється у формах: а) вжиття заходів загального характеру; б) вжиття додаткових заходів індивідуального характеру; в) виплати компенсацій, присуджених ЄСПЛ [73, с. 337].

Варто зауважити, що обов'язок щодо реалізації рішень ЄСПЛ покладається не лише на Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а й на ширше коло публічно-владних суб'єктів, зокрема Верховну Раду України, Кабінет Міністрів, виконавчу службу тощо.

Застосування заходів загального характеру має на меті: а) забезпечення дотримання Україною положень Конвенції, порушення яких встановлено рішенням ЄСПЛ; б) усунення системних недоліків, що призвели до порушення

Конвенції; в) усунення причин, які стали підставою для звернення особи до Суду [11, ст. 13].

Для досягнення цих цілей доцільним є вжиття таких заходів: а) підвищення кваліфікації працівників органів, діяльність яких пов'язана з триманням осіб під вартою або правозастосуванням, у частині знань про практику ЄСПЛ і положення Конвенції; б) проведення правової експертизи законопроектів щодо їх відповідності вимогам Конвенції та практиці Суду; в) удосконалення адміністративної практики, яка в розумінні преамбули Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [74] охоплює діяльність публічно-владних суб'єктів, окрім судів; г) внесення змін до чинного законодавства у широкому розумінні цього терміна, тобто як до законів, так і до підзаконних актів, а також коригування практики їх застосування судами; ґ) реалізація інших заходів, визначених під наглядом Комітету міністрів Ради Європи, що підтверджує відкритість переліку таких дій.

Відповідно до статті 14 зазначеного Закону [74], участь «Органу представництва» у процедурі визначення та впровадження загальних заходів виконання рішень ЄСПЛ має особливості. Проблемність цього поняття полягає у тому, що воно ототожнює Міністерство юстиції України, у складі якого функціонує Уповноважений у справах ЄСПЛ. Через це під час аналізу нормативно-правових положень необхідно розмежовувати ті, що стосуються безпосередньо Міністерства, і ті, які частково охоплюють діяльність Уповноваженого.

Так, у статті 1 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» визначено, що Орган представництва - це орган, відповідальний за забезпечення представництва України в ЄСПЛ та координацію виконання його рішень [74, ст. 1]. Водночас у пункті 1 постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначено, що відповідальним за ці функції є Міністерство юстиції України [11]. Таким чином, хоча безпосереднє

представництво держави в ЄСПЛ здійснює Уповноважений, формально відповідальним за цей процес виступає саме Міністерство юстиції України.

Таким чином, у межах процедури визначення та реалізації загальних заходів виконання рішень ЄСПЛ в Україні Міністерство юстиції України здійснює низку визначених законодавством дій. Зокрема, формується подання щодо необхідності вжиття заходів загального характеру, яке скеровується до Кабінету Міністрів України; готується аналітичний огляд для Верховного Суду, у якому аналізуються обставини, що призвели до порушення Конвенції, та пропонуються шляхи усунення подібних проблем у подальшій судовій практиці; розробляються пропозиції щодо врахування практики ЄСПЛ під час нормотворчої діяльності, які надсилаються до Апарату Верховної Ради України [74, ст. 14].

У межах реалізації цих заходів бере участь і Уповноважений у справах ЄСПЛ, однак виключно у межах способів і форм, визначених Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Закону України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”» [11]. Водночас положення національного законодавства не містять детального регулювання форм та механізмів взаємодії Міністерства юстиції України й Уповноваженого у справах ЄСПЛ під час застосування загальних заходів.

Застосування додаткових заходів індивідуального характеру має на меті відновлення порушених прав заявника (Стягувача) [74, ст. 13]. Перелік таких заходів не є вичерпним - у законі наведено лише найбільш поширений з них, а саме «відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який Стягувач мав до порушення Конвенції» [74, ст. 13], водночас рішення ЄСПЛ можуть містити й інші заходи.

Відповідно до статті 11 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [74] Міністерство юстиції України здійснює конкретні дії щодо реалізації додаткових заходів індивідуального характеру. Зокрема, протягом десяти днів із моменту набуття

рішенням ЄСПЛ статусу остаточного Міністерство: а) повідомляє публічно-владні суб'єкти, відповідальні за виконання таких заходів, про зміст, порядок і строки їх реалізації; б) інформує Стягувача про його права щодо ініціювання перегляду справи або відновлення провадження відповідно до вимог національного законодавства; в) здійснює контроль за фактичним виконанням заходів; г) отримує від відповідальних суб'єктів інформацію про стан їх реалізації; д) за потреби подає Прем'єр-міністру України подання щодо забезпечення виконання відповідних заходів.

Подібно до ситуації із загальними заходами, законодавство також не визначає детальних механізмів взаємодії між Міністерством юстиції України та Уповноваженим у справах ЄСПЛ у межах застосування додаткових індивідуальних заходів.

Основною формою виконання рішень ЄСПЛ в Україні є виплата відшкодування, присудженого Судом. Відповідно до статті 7 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [74, ст. 7], Міністерство юстиції України протягом десяти днів після отримання повідомлення про набуття рішенням ЄСПЛ статусу остаточного: а) передає до органів державної виконавчої служби оригінал і переклад рішення ЄСПЛ; б) надсилає Стягувачу повідомлення з роз'ясненням права на подання заяви про виплату відшкодування, а також зазначенням реквізитів відповідного банківського рахунку.

Зазначені дії не належать до компетенції Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що дозволяє зробити висновок: питання виплат відшкодування є виключною сферою відповідальності Міністерства юстиції України та Державної казначейської служби України.

Відповідно до офіційних статистичних даних ЄСПЛ, протягом останнього десятиліття кількість заяв проти України скоротилася з 14 198 у 2014 році до 2 531 у 2023 році. Водночас спостерігається зростання кількості рішень ЄСПЛ у справах проти України – з 40 у 2014 році до 130 у 2023 році (найвищий показник було зафіксовано у 2021 році – 197 рішень) [75]. Ці показники свідчать, що

ефективність діяльності національних суб'єктів системи захисту прав і свобод людини залишається на середньому рівні, що може бути охарактеризовано як «не дуже ефективно».

Отже, наведені три методи оцінки ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів дозволяють сформулювати лише узагальнене уявлення про рівень результативності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Виходячи з вищевказаного, є доцільним переглянути наступні стратегії для покращення роботи Уповноваженого у справах ЄСПЛ в контексті реформування публічної служби: 1) удосконалити законодавче визначення повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ, надавши йому чіткі механізми координації та доступ до необхідних ресурсів; 2) впровадити централізовану інформаційну платформу для моніторингу виконання рішень ЄСПЛ, яка би використовувалася Секретаріатом Уповноваженого у справах ЄСПЛ та підзвітними органами; 3) забезпечити постійне фінансування навчання і технічної підтримки у співпраці з Радою Європи; 4) сприяти активнішій участі парламенту та громадянського суспільства у контролі за виконанням рішень ЄСПЛ; 5) розвивати обмін досвідом з іншими державами-членами Ради Європи щодо організації офісів агентів та моделей координації.

Таким чином, посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ є ключовим елементом механізму виконання рішень ЄСПЛ та взаємодії з органами Ради Європи. Незважаючи на позитивні зрушення, огляд публікацій демонструє необхідність подальшого уточнення статусу, ресурсного підсилення та вдосконалення процедур. Реалізація запропонованих заходів може значною мірою підвищити ефективність вітчизняного механізму виконання рішень міжнародної судової установи у сфері прав людини.

Висновки до розділу 3

Доведено, що гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ – це передбачені актами національного та європейського законодавства засоби безпосередньої реалізації цілей, завдань, функцій, прав і обов'язків, які закріплені за посадою Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Встановлено, що гарантії адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ в залежності від змісту норми права, яка їх закріплює, поділяються на матеріальні, процедурні та процесуальні. При цьому, матеріальні і процедурні гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ закріплюються переважно нормами національного законодавства, тоді як процесуальні гарантії – нормами європейського законодавства, що підтверджується положеннями національного та європейського права.

Запропоновано до гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ відносити: 1) норми адміністративного права, які закріплюють правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ; 2) принципи розгляду справи у ЄСПЛ та принципи належного урядування; 3) форми процесуальної діяльності ЄСПЛ та форми процедурної діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ; 4) правові інститути додаткової юридичної, соціальної чи іншої допомоги та підтримки; 5) інститут перегляду рішення ЄСПЛ.

Наголошено, що критерії ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів потребують подальшого вдосконалення в теорії публічного управління, що ускладнює дослідження критеріїв ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Запропоновано виділяти обов'язкові та факультативні критерії, зокрема, до обов'язкових відносяться «результативність діяльності» (коли мета діяльності публічно-владного суб'єкта співпадає із реальними результатами його

діяльності), а до факультативних – «якість реалізації адміністративно-правового статусу» (мова йде про умови функціонування публічно-владного суб'єкта).

ВИСНОВКИ

У роботі, за результатом аналізу наукових джерел і чинних нормативно-правових актів, визначено особливості нормативного закріплення та практичної реалізації діяльності посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ в контексті реформування публічної служби в Україні.

У результаті проведеного дослідження було сформульовано наступні висновки.

1. Більшість наукових праць зосереджується переважно на процесуально-правових аспектах участі Уповноваженого у справах ЄСПЛ та питаннях його місця в системі виконавчої влади, тоді як його роль як суб'єкта публічного адміністрування та координатора взаємодії з європейськими інституціями залишається недостатньо розкрита. Лише окремі дослідження розглядають інститут Уповноваженого у справах ЄСПЛ як політичну посаду, що має специфічний адміністративно-правовий статус, зумовлений не лише внутрішньодержавними функціями, але й обов'язками України перед Радою Європи у сфері виконання рішень ЄСПЛ.

2. У результаті дослідження правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ встановлено, що ця посада відіграє комплексну й багатовимірну роль у системі публічного адміністрування України. Спеціальний правовий статус Уповноваженого, визначений нормами національного законодавства та міжнародно-правовими зобов'язаннями держави, забезпечує його здатність ефективно представляти Україну в Європейському суді з прав людини, здійснювати координацію міжвідомчої діяльності та виступати ключовою ланкою комунікації з органами Ради Європи. Визначені особливості статусу дозволяють розглядати Уповноваженого у справах ЄСПЛ як центрального суб'єкта, відповідального за інтеграцію стандартів Ради Європи з прав людини у національний правопорядок та забезпечення належного виконання рішень ЄСПЛ.

3. У якості суб'єкта публічно-владного характеру, місце посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ визначається у здійсненні діяльності,

спрямованої на забезпечення захисту прав і свобод людини. У межах національної системи публічного адміністрування він виконує роль превентивного механізму, що активується у випадках грубих порушень прав людини органами державної влади, а у зовнішньому вимірі – виступає захисником позиції держави перед Європейським судом з прав людини та, ширше, перед Радою Європи. Функціонуючи на межі міжнародного та національного правопорядків, цей інститут забезпечує баланс між рішеннями міжнародних органів і внутрішніми актами публічної влади.

4. Сформульовано структуру адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ та визначено його цілі, завдання, функції, права, обов'язки, з наголосом на той факт, що його діяльність має двовимірний характер: на національному рівні вона спрямована на координацію виконання рішень ЄСПЛ, а на міжнародному – на представництво України в ЄСПЛ та інформування Комітету міністрів Ради Європи про стан їх реалізації. Таким чином, цілі функціонування інституту охоплюють як внутрішню (координаційну), так і зовнішню (представницьку та звітну) площини.

5. Повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ систематизовано за їх функціональною спрямованістю на три групи: 1) представницькі - у взаємодії з ЄСПЛ і Радою Європи; 2) координаційні – щодо імплементації рішень Суду; 3) інформаційні – у частині звітування перед міжнародними інституціями про виконання Україною відповідних зобов'язань.

6. Обґрунтовано гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, зокрема через норми адміністративного права, що визначають його статус; принципи діяльності ЄСПЛ і належного урядування; форми процесуальної взаємодії між ЄСПЛ і національними органами; механізми правової та соціальної підтримки; а також інститут перегляду рішень ЄСПЛ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Федчишин С.А. Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини: деякі особливості посади у світлі реформування законодавства України про публічну службу. Аналітично-порівняльне правознавство: електрон. наук. вид. 2024. Вип. 4. С. 451-455. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/76.pdf>.
2. Спицька Л. Проблеми виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні / Л. Спицька // *Social Legal Studios*. 2024, №3 (7). С. 9 – 16. DOI <https://doi.org/10.32518/sals3.2024.09>.
3. Віхляєв М.Ю. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права України: автореф. дис. доктора юрид. наук з адміністративного права і процесу; фінансового права; інформаційного права: 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2013. 37 с. URL: https://uacademic.info/ua/document/0513U000964?utm_source.
4. Раїмов Р.І. Діяльність суб'єктів природних монополій як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019, № 3. С. 157 – 159. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2019/44.pdf.
5. Фролов Ю.М. Вищі навчальні заклади України у системі колективних суб'єктів адміністративного права: автореф. дис. доктора юрид. наук з адміністративного права і процесу; фінансового права; інформаційного права: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2014. 39 с. URL: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=ru&user=ajuHT9MAAAAJ&citation_for_view=ajuHT9MAAAAJ:Tyk-4Ss8FVUC.
6. Завгородній В.А. Органи державної виконавчої влади як суб'єкти виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні. *Актуальні проблеми політики*. 2013, № 48. С. 148 –157. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/da21bc69-d324-45ac-ad89-021bdb460117>.

7. Миколенко О.І., Миколенко О.М. Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права. *Правова держава*. 2023, № 52. С. 65 – 73. URL: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.52.291720>.

8. Мукан Б.С. Організаційно-правове регулювання відносин між Урядовим уповноваженим України та Європейським Судом з прав людини. *Науковий вісник*. 2016/2017, №18/19. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=DeVr_2016-2017_18-19_9.

9. Шуміло І.А. Міжнародна система захисту прав людини. Навчальний посібник. К: ФОП Голембовська О.О., 2018. 168 с. URL: <http://catalog.liha-pres.eu/index.php/liha-pres/catalog/download/219/5166/11474-1?inline=1>.

10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

11. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: Постанова Кабінету Міністрів України від 3.05.2006 р. № 784. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-п#Text>.

12. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. URL: https://www.researchgate.net/profile/Olena-Gulac/publication/348633981_Administrativne_pravo_Ukraini_Povnij_kurs_V_Galunko_P_Dihtievskij_O_Kuzmenko_O_Gulak_ta_in_za_red_V_Galunka_O_Pravotorovoi_Vid_3-e_Herson_OLDI-PLUS_2020_584_s/links/60087d81a6fdccdc86ba3c9/Administrativne-pravo-Ukraini-Povnij-kurs-V-Galunko-P-Dihtievskij-O-Kuzmenko-O-Gulak-ta-in-za-red-V-Galunka-O-Pravotorovoi-Vid-3-e-Herson-OLDI-PLUS-2020-584-s.pdf.

13. Кожем'якіна Т.В., Лазарєва М.І. Особливості нормативного закріплення адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах

Європейського Суду з прав людини. *Правова держава*. 2023. № 50. С. 19 – 27. DOI <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.50.280265>.

14. Лютіков П. С. Шляхи посилення гарантій здійснення повноважень Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини // *Правова держава*. 2024, № 56. С. 20. URL: <http://pd.onu.edu.ua/article/download/315685/308744/737763>.

15. Жуков С.В. Проблеми цілепокладання в системі адміністративно-правового забезпечення доброчесності суддів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018, №53 (2). С. 41 – 43. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/93c9cf8c-ad5b-494b-9871-71182514d967/content>.

16. Баламуш М.А., Миколенко О.І. Цілепокладання як інструмент вдосконалення адміністративно-правового регулювання політичної служби в Україні. *Правова держава*. 2023, № 50. С. 11 – 18. URL: <http://pd.onu.edu.ua/article/download/280263/276593>.

17. Кантор Н.Ю. Окремі аспекти використання цілепокладання як методологічного прийому дослідження адміністративного права. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. Ужгород, 2022. С. 225 – 230 (379). URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/273745>.

18. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20 – 21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

19. Сайко О.Й. Адміністративно-правове регулювання розвитку та напрями удосконалення служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України: дис. канд. юрид. наук з адміністративного права і процесу; фінансового права; інформаційного права: 12.00.07 / Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2012. 181 с. URL: https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0412U005537/?utm_source.

20. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

21. Панасюк О.В. Наукові погляди на класифікацію функцій адміністративної відповідальності. *Юридична наука*. 2019. № 1(91). С. 141-146. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/14497>.

22. Продаєвич В.О. Функції адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2006, №27. С. 314 – 320. URL: <http://www.apdp.in.ua/v27/58.pdf>.

23. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2 – 3. Ст. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

24. Шаповал В.М. Парламент як представницький орган. *Право України*. 2015, № 3. С. 114 – 134. URL: https://pravoua.com.ua/uk/store/pravoukr/pravoukr_3_15/Shapoval_3_15.

25. Венгер В.М. Сутність і суперечності представницької демократії: філософсько-правовий аналіз. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2012, № 1. С. 470 – 480. URL: https://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/532/1/%d1%8e%d1%80%d0%b8%d0%b4%d0%b8%d1%87%d0%bd%d0%b8%d0%b9_%d0%b2%d1%96%d1%81%d0%bd%d0%b8%d0%ba_%201%20_%202012.pdf.

26. Заяць В.С. Види процесуального представництва у судовому адміністративному процесі. Державне управління та місцеве самоврядування: тези Х-ої Міжнародного наукового конгресу 26 березня 2010 р. Харків: Магістр, 2010. С. 77-78. URL: https://ipa.karazin.ua/wp-content/themes/kbuapa/filesforpages/publications/2010_04.pdf.

27. Заяць В.С. Сутність процесуального представництва у судовому адміністративному процесі. *Підприємництво, господарство і право*. 2010, №5 (173). С. 81 – 84. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2010/05_2010.pdf.

28. Бабкова В.С. Деякі аспекти реформування функції представництва інтересів громадянина або держави в суді за новим Законом України «Про прокуратуру». Теорія і практика правознавства. 2015, № 1 (7). С. 1 – 9. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10752/1/Babkova_tipp_2015.pdf.

29. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном в механізмі управління закордонними справами: д-ра юрид. наук з адміністративного права і процесу; фінансового права; інформаційного права: 12.00.07 / Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Харків, 2011. 190 с. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2008_2_65.pdf.

30. Маркарян, М.В. Віртуальне дипломатичне представництво: адміністративно-правовий аналіз. *Київський часопис права*. 2021, № 2. С. 18 – 22. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/handle/2010/37232>.

31. Бондар В.І. Аналогія як явище в системі прогностичних методів у педагогіці. *Науковий часопис НПУ імені Н.П. Драгоманова*. 2018, №29. С. 8 – 16. URL: <https://enpuir.npu.edu.ua/handle/123456789/31630>.

32. Бойко-Бойчук Л. Метод аналогій у соціально-політичних дослідженнях. *Політичний менеджмент*. 2007, № 4. С. 74 – 82. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=PoMe_2007_4_10.

33. Європейська конвенція з прав людини. Збірник із офіційним текстом. Страсбург, 2021. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ukr.

34. Яровой Т.С., Дабіжа В.В. Координація діяльності органів державної влади України у сфері зовнішніх зносин: проблеми та перспективи. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2022, № 1(75). С. 109 – 113. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2022/18.pdf.

35. Громова О.Є. Роль координаційної функції в процесі управління організацією. *Економіка і суспільство*. 2016, №7. С. 256 – 259. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/7_ukr/43.pdf.

36. Карелін В.В. Щодо координації діяльності суб'єктів застосування адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань. *Підприємництво, господарство і право*. 2018, № 6. С. 162 – 167. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Pgir_2018_6_29.

37. Денісова О.С. Роль преси у правовому інформуванні громадян України: дис. канд. юрид. наук з теорії та історії держави і права; історії політичних і правових уч.: 12.00.01 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2003. 186 с. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/aref/20081124043594>.

38. Мельник А. Ю. Інформування як соціальний та психологічний феномен. Технології формування позитивної громадської думки щодо освітніх інновацій: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (30 квітня 2020 р., Інститут соціальної та політичної психології НАПН України, лабораторія психології спілкування). Київ, 2020. 174 с. DOI <http://doi.org/10.33120/FPPOEProceeding-2020>.

39. Децик О.С. Інформаційне висвітлення діяльності органів влади як предмет наукових досліджень. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 8. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=609>.

40. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: дис. д-ра юрид. наук з адміністративного права і процесу; фінансового права; інформаційного права: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 543 с. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_35%282.2%29__47.

41. Про подолання туберкульозу в Україні: Закон України від 14.07. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3269-20?find=1&text=інформування#w1_1.

42. Про Національну поліцію: Закон України від 02.06.2015 р. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40 – 41. Ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/stru>.

43. Про затвердження Порядку інформування населення з питань біологічної безпеки та біологічного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.03.2024 р. № 266. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2024-п#Text>.

44. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури: Наказ Генерального прокурора від 11.11.2020 № 520. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0520905-20#Text>.

45. Кожем'якіна Т.В. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ: сучасний стан та перспективи розвитку. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023, №6. С. 462 – 466. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.79> .

46. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.

47. Сиротяк М.Р. Захист прав потерпілого в провадженні в справах про адміністративні правопорушення: дис. канд. юрид. наук з адміністративного права і процесу; фінансового права; інформаційного права: 12.00.07 / Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 204 с. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&Z21ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=DOC/2007/07smrsap.zi

48. Караман І.В., Козіна В.В. Європейський суд з прав людини, Європейська конвенція з прав людини та індивідуальні заяви: перше знайомство.

Київ: ВАІТЕ, 2015. 136 с. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Karaman_Ihor/Yevropeyskyi_sud_z_prav_liudyny_Yevropeiska_konventsia_z_prav_liudyny_ta_indyvidualni_zaiavy_persh.pdf?

49. Іщук Д.О. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020, № 1. С. 324 – 327. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/35838>.

50. Костюкевич С.Ф. Гарантії реалізації та захисту адміністративно-правового статусу приватної фізичної особи у публічній сфері. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2022. С. 257 – 261. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/10/44.pdf>.

51. Європейська конвенція з прав людини: набрала чинності для України 11.09.1997 р. Веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

52. Регламент Європейського суду з прав людини. Страсбург, липень 2006 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_100?find=1&text=статі#w1_1.

53. Дніпров О. Принципи належного урядування в сучасній системі адміністративного права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021, № 1. С. 11 – 118. <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/1/20.pdf>.

54. Порядок забезпечення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2004-p#n12>.

55. Кафарський В.І. Практика Європейського суду з прав людини в контексті попередження рабства та примусової праці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2016, № 39(2). С. 130 – 133. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=nvuzhpr_2016_39\(2\)__31](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=nvuzhpr_2016_39(2)__31).

56. Кучук А.М. Практика Європейського суду з прав людини у контексті аксіологічного підходу // Практика Європейського суду з прав людини як джерело національного права: матеріали круглого столу (м. Дніпро, 24 листоп. 2017 р.); уклад.: д-р юрид. наук, доц. А.М. Кучук; канд. юрид. наук, доц. О.О. Орлова. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 100 с. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/handle/123456789/7536>.

57. Пономаренко Є.В. Реформа адміністративного права та євроінтеграційні процеси: вихідні позиції, завдання та перспективи. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008, № 43. С. 146 – 150. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/960acc00-3509-4f00-9d26-5377f6235228/content>.

58. Дубова К.О. Тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність (прогностичний підхід): дис. канд. юрид. наук з адміністративного права і процесу; фінансового права; інформаційного права: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2022. 224 с. URL: https://phd.znu.edu.ua/page/aref/02_2023/Dubova_avtoreferat.pdf.

59. Бережна К.В. Принцип належного урядування та його вплив на стандарти реалізації прав громадян в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020, № 1. С. 279 – 281. URL: http://lsey.org.ua/1_2020/70.pdf.

60. Андрійченко О., Чернецька О. Практика Європейського суду з прав людини у здійсненні правосуддя. *Підприємництво, господарство і право*. 2019, № 4. С. 284 – 288. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/54.pdf>.

61. Казанчан А.А. Правозастосувальна діяльність органів місцевого самоврядування: питання теорії та практики: дис. канд. юрид. наук з адміністративного права і процесу; фінансового права; інформаційного права: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2005. 190 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0405U004494>.

62. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. канд. юрид. наук з теорії та історії держави і права; історії політичних і правових уч.: 12.00.01 / Інститут держави і права ім. В.М.

Корецького НАН України. Київ, 2004. 208 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0404U002240>.

63. Ленгер Я.І. Реформування правової системи як засіб підвищення її ефективності: дис. канд. юрид. наук з теорії та історії держави і права; історії політичних і правових уч.: 12.00.01 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2007. 215 с. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&Z21ID=&Image_file_name=DOC/2007/07lyizpe.zip&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1.

64. Павлов Д.М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління): дис. канд. юрид. наук з адміністративного права і процесу; фінансового права; інформаційного права: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2004. 195 с. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0404U001562>.

65. Бірченко Ю.І. Деякі критерії оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів. Наукові записки. Юридичні науки. 2004, № 26. С. 9 – 14. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/139f1bef-48b6-4825-922f-87dfdb4c9487/content>.

66. Кожем'якіна Т.В. Фактори ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2024, № 86 (3). С. 348 – 353. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.53>.

67. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності медіа та органів юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2023 р. № 629. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/629-2023-п#Text>.

68. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 553 і від 31 травня 2006 р. № 784: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 709. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/709-2019-п#Text>.

69. Порядок забезпечення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2004 р. № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2004-p#n12>.

70. Міністерство юстиції України. Офіційний веб-сайт. URL: <https://minjust.gov.ua>.

71. Асірян С.Р., Милоненко Ю.В., Приліпко В.В. Проблеми виконання рішень ЄСПЛ в Україні та шляхи їх подолання на прикладі Федеративної республіки Німеччина. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2021, № 63. С. 307 – 311. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.54>.

72. Ляшенко Р.Д., Нагієв Б.М., Кудра А.В. Проблеми виконання рішень Європейського суду з прав людини Україною. *Часопис Київського університету права*. 2021, № 2. С. 320-324. URL: <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/784/729>.

73. Левенець А. Загальна характеристика процедури виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020, № 5. С. 336 – 340. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/5/60.pdf>.

74. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>.

75. Європейський Суд з прав людини. Офіційний сайт. URL: <https://www.echr.coe.int/home>.