

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОЖЕМ'ЯКІНА ТЕТЯНА ВІКТОРІВНА

УДК 342.9:342.565.4

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УПОВНОВАЖЕНОГО У
СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ: ТЕОРЕТИКО-
ПРАВОВІ ТА ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність 081 – «Право»

Галузь знань 08 – «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

(Т. В. Кожем'якіна)

Науковий керівник – Діхтієвський Петро Васильович
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2025

АНОТАЦІЯ

Кожем'якіна Т.В. Адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини: теоретико-правові та праксеологічні аспекти реалізації. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2025.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню теоретико-правових та праксеологічних аспектів реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноважений у справах ЄСПЛ).

На підставі аналізу спеціальної літератури, яка присвячена особливостям функціонування в Україні Уповноваженого у справах ЄСПЛ, були зроблені наступні висновки: 1) адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ комплексно в науці адміністративного права не досліджувався; 2) більшість наукових праць, які характеризують особливості функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ звертають увагу на особливості його участі в процесуальних відносинах, що регламентуються нормами міжнародного права, та питаннях його підпорядкування в системі органів виконавчої влади, чим не обмежується роль і значення даної посади як суб'єкта публічного адміністрування; 3) лише поодинокі публікації присвячені характеристиці посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ як політичної посади в системі органів виконавчої влади та особливостям його адміністративно-правового статусу.

Доведено, що система публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, включає до свого складу:

- 1) суб'єктів, що встановлюють засади захисту прав і свобод людини та громадянина і забезпечують правове регулювання такого захисту;
- 2) суб'єктів, які з метою захисту прав і свобод особи здійснюють юрисдикційну (правоохоронну) діяльність;
- 3) суб'єктів, що здійснюють правосуддя;
- 4) суб'єктів, які здійснюють діяльність щодо запобігання порушень прав і свобод особи;
- 5) суб'єктів, що здійснюють неюрисдикційну правозахисну діяльність.

Обґрунтовано, що Уповноважений у справах ЄСПЛ відноситься до публічно-владних суб'єктів виконавчої влади, які здійснюють неюрисдикційну правозахисну діяльність. При цьому, в середині системи публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «запобіжника», який вмикається у випадку грубих порушень прав і свобод людини та громадянина з боку національних публічно-владних суб'єктів України, ззовні ж системи – Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «захисника» держави, а точніше – «захисника» рішень і дій національних органів публічної влади. В той же час, Уповноважений у справах ЄСПЛ відіграє роль «балансу» між рішеннями суб'єктів міжнародного і національного права, адже, з одного боку, у нього виникає необхідність захисту України на засіданнях Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) як правової і демократичної держави, а з іншого, у нього є обов'язок забезпечення прав і свобод людини та громадянина в умовах грубих порушень цих прав і свобод у рішеннях та діях публічно-владних суб'єктів національної правової системи.

Доведено, що адміністративно-правове регулювання статусу посадової особи, що займає політичну посаду в системі органів виконавчої влади,

потребує подальшого розвитку: 1) відсутність конкурсного відбору при обранні особи на політичну посаду негативно позначається на якості і ефективності кадрів; 2) відсутні ефективні механізми контролю діяльності таких політичних посад як з боку вищестоящих суб'єктів управління, так і з боку громадськості; 3) відсутня юридична відповідальність таких посадовців за неефективну, непрофесійну і, навіть, незаконну діяльність (їх притягують лише до політичної відповідальності); 4) відсутнє загальне визначення політичних посад (політичних службовців), політичної служби та класифікації публічних посад в органах виконавчої влади; 5) діяльність таких посадових осіб регламентується підзаконними актами, які мають суттєві прогалини і недоліки в частині закріплення їх адміністративно-правового статусу.

Обґрунтовано, що посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ є політичною посадою у системі органів виконавчої влади, що обов'язково слід відобразити в положеннях національного законодавства. Це підтверджують наступні факти та особливості: а) заступники міністра, до яких весь час прирівнювали посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а також посади інших урядових уповноважених є політичними посадами в системі органів виконавчої влади, а тому не бачимо суттєвих перепон для того, щоб визнати політичною і посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ; б) на політичні посади в органах виконавчої влади призначаються не тільки політики та особи, які формують і реалізують державну політику в певній сфері суспільних відносин, а й особи, що здійснюють представницьку функцію держави «Україна», як це робить Уповноважений в ЄСПЛ; в) національне законодавство передбачає особливий порядок призначення на посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ; г) на відміну від інших політичних посад, до посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ висуваються вимоги загальної і спеціальної професійної компетентності.

Доведено, що адміністративно-правовий статус Уповноваженого у

справах ЄСПЛ – це правовий стан Уповноваженого у справах ЄСПЛ, який розкриває специфіку його положення в суспільстві та системі органів виконавчої влади, а також особливості його участі в різних правовідносинах як суб'єкта публічно-владних повноважень, що займає політичну посаду.

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.

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.

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.

Встановлено, що до чинників, які ускладнюють визначення ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, відносяться наступні: 1) не завжди діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ може бути виміряна кількісними показниками; 2) якісні показники діяльності даної посадової особи є достатньо суб'єктивними і, відповідно, складними у

вимірюванні; 3) змістовно представницька, координаційна діяльності та діяльність щодо інформування європейських структур суттєво різняться між собою, що ускладнює загальну оцінку ефективності діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ; 4) наявність спільного результату діяльності великого кола публічно-владних суб'єктів, коли зусилля Уповноваженого у справах ЄСПЛ є лише частиною спільних зусиль щодо виконання рішень ЄСПЛ в Україні (особливо, коли мова йде про представницьку і координаційну діяльності).

Запропоновано за джерелом впливу на результати діяльності поділяти фактори ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ на три групи: 1) зовнішні (наприклад, економічні, політичні, правові чинники); 2) внутрішні (професійний рівень підготовки, кваліфікація, мікроклімат в колективі, психологічний стан тощо); 3) змішані (рівень співпраці міністра та структурних підрозділів Міністерства юстиції України із Уповноваженим у справах ЄСПЛ та його Секретаріатом).

Здійснено аналіз ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ за трьома методами: 1) за методом єдиного виключення; 2) з використанням кваліметричного методу; 3) через громадські інститути оцінювання. При цьому наголошено, що всі три методи дають лише узагальнені уявлення про ефективність реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини, Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, адміністративно-правовий статус, структура правового статусу, посадова особа, посада в органах виконавчої влади, політична посада, публічний службовець, публічна служба, публічне адміністрування, суб'єкт публічного адміністрування, захист прав і свобод людини та громадянина, цілі, завдання, функції, повноваження, компетенція, права і обов'язки, правозахисна діяльність, представницька діяльність,

координаційна діяльність, інформування, реалізація адміністративно-правового статусу, гарантії, ефективність.

ANNOTATION

Kozhemiakina T.V. Administrative and legal status of the Commissioner for the European Court of Human Rights: theoretical-legal and praxeological aspects of implementation. – Manuscript.

Dissertation for the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 "Law". – Taras Shevchenko Kyiv National University, Kyiv, 2025.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of the theoretical-legal and praxeological aspects of the implementation of the administrative and legal status of the Commissioner for the European Court of Human Rights (hereinafter – the ECHR Commissioner). On the basis of the analysis of special literature, which is devoted to the peculiarities of the functioning of the ECHR Commissioner in Ukraine, the following conclusions were made: 1) the administrative and legal status of the ECHR Commissioner has not been comprehensively studied in the science of administrative law; 2) the majority of scientific works that characterize the functioning of the ECHR Commissioner pay attention to the peculiarities of his participation in procedural relations regulated by the norms of international law and issues of his subordination in the system of executive authorities, which does not limit the role and significance of this position as a sub object of public administration; 3) only isolated publications are devoted to the characteristics of the position of for the ECHR Commissioner as a political position in the system of executive authorities and the peculiarities of his administrative and legal status.

It has been proven that the system of public-authority entities that ensure the protection of human and citizen rights and freedoms in Ukraine includes: 1) entities that establish the principles of protection of human and citizen rights and freedoms

and ensure legal regulation of such protection ; 2) entities that, in order to protect the rights and freedoms of individuals, carry out jurisdictional (law enforcement) activities; 3) entities administering justice; 4) entities that carry out activities related to the prevention of violations of the rights and freedoms of individuals; 5) subjects carrying out non-jurisdictional human rights activities. It is substantiated that the ECHR Commissioner belongs to the public-authority subjects of the executive power, which carry out non-jurisdictional human rights activities.

At the same time, in the middle of the system of public-authority entities that ensure the protection of human and citizen rights and freedoms in Ukraine, the ECHR Commissioner acts as a "safeguard", which is activated in case of gross violations of human and citizen rights and freedoms by national public-authority subjects of Ukraine, from outside the system – the ECHR Commissioner performs the role of “defender” of the state, or more precisely, “defender” of the decisions and actions of national public authorities. At the same time, the ECHR Commissioner plays the role of "balance" between the decisions of the subjects of international and national law, because, on the one hand, he has the need to protect Ukraine at the meetings of the European Court of Human Rights (hereinafter – the ECHR) as a legal and democratic state, and on the other, in he/she has the duty to ensure the rights and freedoms of a person and a citizen in the conditions of gross violations of these rights and freedoms in the decisions and actions of public-authority subjects of the national legal system.

It has been proven that the administrative and legal regulation of the status of an official holding a political position in the system of executive authorities needs further development: 1) the absence of competitive selection when electing a person to a political position negatively affects the quality and efficiency of personnel; 2) there are no effective mechanisms for monitoring the activities of such political positions both on the part of higher management subjects and on the part of the public; 3) there is no legal responsibility of such officials for inefficient,

unprofessional and even illegal activities (they are held only to political responsibility); 4) there is no general definition of political positions (political officials), political service and classification of public positions in executive bodies; 5) the activities of such officials are regulated by subordinate legal acts, which have significant gaps and shortcomings in terms of securing their administrative and legal status.

It is substantiated that the position of the ECHR Commissioner is a political position in the system of executive authorities, which should necessarily be reflected in the provisions of national legislation. This is confirmed by the following facts and features: a) the deputy ministers, to whom the position of the ECHR Commissioner was always equated, as well as the positions of other government commissioners, are political positions in the system of executive authorities, and therefore we see no significant obstacles to recognizing them as political and the position of the ECHR Commissioner; b) not only politicians and persons who form and implement state policy in a certain sphere of social relations, but also persons who perform the representative function of the state “Ukraine”, as the ECHR Commissioner in the ECHR does; c) national legislation provides for a special procedure for appointment to the position of the ECHR Commissioner; d) in contrast to other political positions, the position of the ECHR Commissioner requires general and special professional competence.

It has been proven that the administrative and legal status of the ECHR Commissioner is the legal status of the ECHR Commissioner, which reveals the specifics of his position in society and the system of executive authorities, as well as the specifics of his participation in various legal relations as a subject of public-authority powers, which holds a political position.

On the basis of modern approaches to determining the administrative and legal status of subjects of public administration, it was concluded that the administrative

and legal status of the ECHR Commissioner includes the following structural elements: 1) goals; 2) tasks; 3) functions; 4) rights and obligations.

It has been proven that the guarantees of the realisation of the administrative and legal status of the ECHR Commissioner are the means of direct implementation of the goals, tasks, functions, rights and duties stipulated by the acts of national and European legislation, which are fixed for the position of the ECHR Commissioner.

It is suggested that the guarantees of the realisation of the administrative and legal status of the ECHR Commissioner include: 1) norms of administrative law, which establish the legal status of the ECHR Commissioner; 2) principles of consideration of a case at the ECHR and principles of proper governance; 3) forms of procedural activity of the ECHR and forms of procedural activity of the ECHR Commissioner; 4) legal institutions of additional legal, social or other assistance and support; 5) institute for reviewing the decision of the ECHR.

It was established that the factors that make it difficult to determine the effectiveness of the implementation of the administrative and legal status of the ECHR Commissioner include the following: 1) not always the activity of the ECHR Commissioner can be measured by quantitative indicators; 2) qualitative performance indicators of this official are quite subjective and, accordingly, difficult to measure; 3) content-wise, representative, coordinating activities and activities related to informing European structures differ significantly from each other, which complicates the overall assessment of the effectiveness of the activities of the ECHR Commissioner; 4) the presence of a joint result of the activities of a large circle of public-authority subjects, when the efforts of the ECHR Commissioner are only part of the joint efforts to implement the decisions of the ECHR in Ukraine (especially when it comes to representative and coordination activities).

It is proposed to divide the factors of the effectiveness of the implementation of the administrative and legal status of the ECHR Commissioner into three groups

according to the source of influence on the performance results: 1) external (for example, economic, political, legal factors); 2) internal (professional level of training, qualification, microclimate in the team, psychological state, etc.); 3) mixed (the level of cooperation between the minister and the structural divisions of the Ministry of Justice of Ukraine with the ECHR Commissioner and its Secretariat).

An analysis of the effectiveness of the implementation of the administrative and legal status of the ECHR Commissioner was carried out using three methods: 1) using the single exclusion method; 2) using the qualitative method; 3) through public evaluation institutes. At the same time, it was emphasized that all three methods give only a generalized idea of the effectiveness of the implementation of the administrative and legal status of the ECHR Commissioner.

Key words: European Court of Human Rights, Commissioner for the European Court of Human Rights, administrative and legal status, structure of legal status, official, position in executive authorities, political position, public servant, public service, public administration, sub object of public administration, protection of human and citizen rights and freedoms, goals, tasks, functions, powers, competence, rights and obligations, human rights protection activity, representative activity, coordination activity, informing, implementation of administrative and legal status, guarantees, efficiency.

**ПУБЛІКАЦІЇ ЗДОБУВАЧА, У ЯКИХ ОПУБЛІКОВАНІ ОСНОВНІ
НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. 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>

2. Кожем'якіна Т.В., Лазарева 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>

3. Кожем'якіна Т.В. Роль Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина (адміністративно-правовий аспект). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2023. № 80. Ч. 1. С. 489-494. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.74>.

4. Radchuk A., Slavinska I., Izbash K., Branowicki W., Kozhemiakina T. (2023). Principles of Law in Legal Regulation of Public Relations in Modern Conditions. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*. № 11 (2) № 403–419. DOI <https://doi.org/10.29303/ius.v11i2.1485>. **SCOPUS**.

5. 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 Ч.3. С. 348-353. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.53>.

**НАУКОВІ ПУБЛІКАЦІЇ, ЩО ЗАСВІДЧУЮТЬ АПРОБАЦІЮ
МАТЕРІАЛІВ ДИСЕРТАЦІЇ ЗДОБУВАЧА:**

1. Кожем'якіна Т.В. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ. *Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду*. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (22 лютого 2024 року): електр. збірник. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024. С. 305-308.

2. 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.

3. 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.

ЗМІСТ

ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ	26
1.1. Наукові підстави до вивчення змісту та поняття «адміністративно-правовий статус» у контексті адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.....	26
1.2. Правозахисна роль Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у системі суб'єктів, що забезпечують захист прав та свобод людини і громадянина.....	59
Висновки до розділу 1.....	80
РОЗДІЛ 2. ЕЛЕМЕНТНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЙОГО ХАРАКТЕРИСТИКА	84
2.1. Адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини: поняття та елементи.....	84
2.2. Цілі, завдання та функції Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.....	107
2.3. Права та обов'язки Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.....	133
Висновки до розділу 2.....	150

РОЗДІЛ 3. РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ПРЕДСТАВНИКА ДЕРЖАВИ «УКРАЇНА».....	157
3.1 Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.....	157
3.2. Засади ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.....	167
Висновки до розділу 3.....	190
ВИСНОВКИ	194
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	198
ДОДАТКИ	217

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Своєчасність дослідження адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноваженого у справах ЄСПЛ) обумовлена наступними чинниками.

По-перше, приєднавшись до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року (далі – Конвенція) 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 Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) та спрямовані на усунення факторів, які сприяли виникненню порушень прав людини в країні.

По-друге, 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.

По-третє, відсутність комплексних досліджень адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ негативно позначається на якості адміністративно-правового забезпечення його діяльності. Перетворення, що відбулися і продовжують відбуватися в системі посад органів виконавчої влади, зумовлюють необхідність розвитку національного законодавства про адміністративно-правовий статус на підставі поєднання практичного досвіду та результатів ґрунтовних наукових досліджень.

Це й зумовлює актуальність проведення комплексного дослідження адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Теоретичною основою досліджень адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ стали наукові джерела:

- в яких розкривається зміст поняття «адміністративно-правовий статус» та аналізується елементний склад його структури, зокрема, праці таких вчених, як М. Віхляєв, В. Грушевський, Д. Іщук, С. Костюкевич, О. Плетньова, І. Сабадаш, О. Свідерський, Ю. Фролов, В. Шевченко, Ю. Шпарага і ін.;

- які присвячені практиці ЄСПЛ та особливостям виконання його рішень в Україні, зокрема, праці таких вчених, як О. Андрійченко, С. Асірян, В. Завгородній, А. Іваницький, В. Кафарський, А. Кучук, А. Левенець, Ю. Милоненко, В. Прилипко, Б. Ратушна, О. Чернецька і ін.;

- які присвячені особливостям реалізації адміністративно-правового статусу посадовими особами в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, зокрема, праці таких вчених, як М. Баламуш, М. Лазарева, О. Миколенко, Б. Мукан і ін.

Аналіз перелічених вище наукових джерел дозволив дослідити зміст і структуру адміністративно-правового статусу як феномену в адміністративному праві, особливості національного правового механізму щодо виконання рішень ЄСПЛ в Україні, класифікацію посад в органах виконавчої влади та їх

адміністративно-правове забезпечення, що, в свою чергу, дозволило комплексно дослідити особливості нормативного закріплення та реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана на кафедрі адміністративного права та процесу Київського національного університету імені Тараса Шевченка відповідно Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 року № 2623-III, а також відповідно до програмних нормативно-правових актів, зокрема: Постанови Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2024 р. №476 «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні»; Постанови Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942 «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2023 року», Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки, затвердженої Загальними зборами Національної академії правових наук України 26 березня 2021 року, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України 25 серпня 2015 року №501, Указу Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 "Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року", Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 року № 695, Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. Тема дисертації кореспондує із науково-дослідною темою "Розробка системного вчення про основні права людини з метою втілення в Україні європейських правових

цінностей у контексті розбудови громадянського суспільства" №19 БФ 042-01, яка досліджується в Навчально-науковому інституті права Київського національного університету імені Тараса Шевченка та Стратегічною темою наукових досліджень кафедри адміністративного права та процесу «Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного та адміністративного процесуального права в умовах нового часу: виклики, рішення, європейський вектор», затвердженою Вченою радою Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка №17 від 30 квітня 2024 року.

Тема дисертації затверджена протоколом Вченої ради Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка № 5 від 01 листопада 2022 року, та уточнена протоколом Вченої ради Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка № 17 від 30 квітня 2024 року.

Мета та задачі дослідження. *Мета* роботи – на підставі аналізу наявних наукових і нормативних джерел виявити специфіку нормативного закріплення та реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, окреслити коло проблем, які є в зазначеній сфері, та сформулювати авторські пропозиції щодо їх вирішення на теоретичному і практичному рівнях.

Для досягнення зазначеної мети в дисертаційному дослідженні поставлені такі основні *задачі*:

- визначити і охарактеризувати наукові підстави до вивчення змісту та поняття «адміністративно-правовий статус» в сучасних умовах;
- розкрити правозахисну роль Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав та свобод людини і громадянина;

- визначити зміст та елементний склад структури адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ;
- охарактеризувати цілі, завдання та функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ як елементи структури його адміністративно-правового статусу;
- визначити та охарактеризувати права і обов'язки Уповноваженого у справах ЄСПЛ як елементи структури його адміністративно-правового статусу;
- розкрити елементний склад системи гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ;
- визначити засади ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Предметом дослідження є теоретико-правові та праксеологічні аспекти реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність прийомів і методів пізнання, серед яких найбільшого використання набули діалектичний, системно-структурний, історичний, формально-юридичний методи, метод інтегрального аналізу тощо. За допомогою діалектичного методу розкрито динаміку розвитку таких правових явищ як «адміністративно-правовий статус», «структура адміністративно-правового статусу», «політична посада в органах виконавчої влади», «гарантії реалізації адміністративно-правового статусу», «ефективність реалізації адміністративно-правового статусу» тощо (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 3.1, 3.2). На підставі системно-структурного методу проаналізовано систему суб'єктів, що забезпечують захист прав та свобод людини і громадянина в Україні, структуру адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, систему гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у

справах ЄСПЛ (підрозділ 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1). За допомогою методу інтегрального аналізу вивчено результати досліджень, проведених ученими щодо зазначених проблем (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 3.1, 3.2). Історичний метод дозволив охарактеризувати еволюцію наукових поглядів на адміністративно-правовий статус та його структуру, а також розкрити в історичному контексті загальні тенденції адміністративно-правових досліджень діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). Формально-юридичний метод забезпечив аналіз нормативно-правових джерел, які закріплюють адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що дозволило виявити недоліки у правовому регулюванні та сформулювати пропозиції щодо його вдосконалення (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, акти Верховної Ради України та міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності ЄСПЛ та національних суб'єктів владних повноважень, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці цілісних комплексних досліджень особливостей нормативного закріплення та реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Унаслідок проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, які виносяться на захист, зокрема:

уперше:

– визначено правозахисну роль Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав та свобод людини і громадянина;

- розкрито місце Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі органів виконавчої влади, що дало змогу визначитись із функціональним призначення даної посади Міністерства юстиції України;

- охарактеризовано цілі і функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ як елементи його адміністративно-правового статусу, що дозволило розкрити тісний зв'язок між усіма елементами статусу даної посадової особи;

- запропоновано аналіз завдань, функцій, прав і обов'язків Уповноваженого у справах ЄСПЛ через їх класифікацію в залежності від цілей функціонування даної посадової особи на три групи – представницькі, координаційні та щодо інформування, що дало можливість використати системний підхід під час аналізу структури адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ;

- визначено систему гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що дозволило виявити недоліки у правовому регулюванні діяльності даної посадової особи та сформулювати пропозиції щодо його вдосконалення;

- з'ясовано чинники, що ускладнюють визначення ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що дало змогу розкрити специфіку діяльності даної посадової особи в порівнянні із діяльністю інших посадових осіб органів виконавчої влади;

удосконалено:

- положення щодо нормативного визначення мети як елементу структури адміністративно-правового статусу публічно-владних суб'єктів, що дало змогу сформулювати пропозиції стосовно вдосконалення норм національного законодавства, які закріплюють засади функціонування органів виконавчої влади;

– наукові положення щодо адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що дало можливість надати пропозиції з удосконалення положень Постанови Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 784 «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»;

набули подальшого розвитку:

– наукові положення стосовно визначення адміністративно-правового статусу та елементів його структури, що дало змогу сформулювати визначення адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ та запропонувати набір елементів, які найбільш повно розкривають його структурний склад;

– підходи до системи суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав та свобод людини і громадянина, що дало можливість визначитись із роллю в цій системі Уповноваженого у справах ЄСПЛ;

– наукові положення щодо визначення ефективності в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що дало змогу охарактеризувати ефективність реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ за трьома методами: 1) за методом єдиного виключення; 2) з використанням кваліметричного методу; 3) через громадські інститути оцінювання.

Практичне значення результатів дисертації полягає у можливості їх використання у:

– *науково-дослідній діяльності* – у процесі вирішення теоретичних і прикладних проблем адміністративного права, а також під час розроблення спеціальних положень службового права;

- *нормотворчій діяльності* – у процесі вдосконалення законодавства, яке закріплює адміністративно-правовий статус посадових осіб органів виконавчої влади;
- *правозастосовній діяльності* – для покращення діяльності посадових осіб, що займають політичні посади в органах виконавчої влади;
- *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право» та «Службове право».

Упровадження результатів дисертації. Попереднє впровадження результатів дисертації було, зокрема, здійснено авторкою у співпраці із науковим керівником при підготовці наукових висновків під час здійснення наукової експертизи законопроектів, що надходили для розгляду від профільних комітетів Верховної Ради України у сфері адміністративних та адміністративних процесуальних правовідносин, а також у діяльності Міністерства юстиції України (Секретаріаті Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини), про що до цієї дисертації додані акти впровадження таких результатів.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, в якій висвітлені власні ідеї, висновки і розробки авторки, що повністю відображають поставлені завдання дисертації. Так, 2 із 5 наукових статей виконані авторкою самостійно в повному обсязі. Наукова стаття під назвою «Особливості нормативного закріплення адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського Суду з прав людини» виконана здобувачем у співавторстві із М.І. Лазаревою, внесок здобувача у підготовку цієї публікації становить 75 %. Наукова стаття під назвою «Principles of Law in Legal Regulation of Public Relations in Modern Conditions» виконана здобувачем у співавторстві із А. Radchuk, I. Slavinska, K. Izbash, W. Branowicki, внесок здобувача у підготовку цієї публікації становить 45 %.

Публікації та апробація результатів дослідження. Основні висновки і теоретичні положення дослідження знайшли відображення у 8 публікаціях (5 наукових статтях, 4 із них опубліковано у фахових виданнях України, 1 – опубліковано у науковому періодичному виданні іншої держави, яке проіндексовано у наукометричній базі даних Scopus та 3 тезах виступів на науково-практичних конференціях).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, які, своєю чергою, складаються з семи підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг наукової роботи становить 223 сторінок, із яких на 172 сторінках міститься основний текст роботи. Список використаних джерел нараховує 148 найменувань.

РОЗДІЛ 1.
ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

1.1. Наукові підстави до вивчення змісту та поняття «адміністративно-правовий статус» у контексті адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини

Цей підрозділ є важливим для розкриття теми нашого дослідження, адже паралельно в ньому будуть з'ясовані і проаналізовані тенденції в юридичній науці щодо визначення змісту «адміністративно-правового статусу» як категорії адміністративного права, а також стосовно адміністративно-правових підстав функціонування інституту «Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини».

Слід підкреслити, що простежити становлення розвитку наукової думки стосовно змісту і структури поняття «адміністративно-правовий статус» набагато легше, ніж становлення розвитку наукової думки про Уповноваженого у справах ЄСПЛ та його правовий статус. Пояснюється така ситуація тим, що поняття «адміністративно-правовий статус» виникло в категоріальному апараті адміністративного права вже давно. Наукові пошуки визначення змісту поняття «адміністративно-правовий статус» пов'язані з еволюцією доктринальних і законодавчих підстав у ХХ столітті, радянських часів, та їх взаємозв'язку з розвитком сучасного адміністративного права України. Поняття ж «Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини» (яке у 2017 році

було замінене на «Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини») вперше виникло в положеннях національного законодавства у 2006 році [108] і з тих пір йому в наукових публікаціях приділялось обмаль уваги.

Отже, тематика досліджень щодо визначення змісту поняття «адміністративно-правовий статус» та його структури була і є надзвичайно поширеною в науці адміністративного права, а у зв'язку із цим відповідно популярною в наукових пошуках сучасності. Майже кожне третє дисертаційне дослідження або повністю присвячене даній проблематиці, або торкається його в одному із своїх структурних підрозділів наукових досліджень. У зв'язку із цим, хочемо прослідкувати тенденції в науці адміністративного права за останнє десятиліття (охоплюючи період із 2013 по 2023 роки) щодо визначення змісту поняття та структури «адміністративно-правового статусу».

Зокрема, М.Ю. Віхляєв, розкриваючи у 2013 році особливості громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права зазначає, що «комплексно питання адміністративно-правового статусу громадських об'єднань та їхнього місця в загальній системі суб'єктів адміністративного права ґрунтовно не вивчались» [20, с. 2]. Тобто звертається увага на те, що у 2013 році в науці адміністративного права були суттєві прогалини щодо визначення особливостей адміністративно-правового статусу окремих суб'єктів адміністративного права. Причому, такі прогалини у наукових знаннях стосувалися не тільки громадських об'єднань, а й багатьох інших суб'єктів адміністративного права (наприклад, монополій як суб'єктів адміністративного права [127] тощо).

Також, М.Ю. Віхляєв наголошує, що «структуру адміністративно-правового статусу громадських об'єднань становлять такі елементи: адміністративна правосуб'єктність (адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність, складовою якої є адміністративна

деліктоздатність), права, обов'язки, гарантії реалізації прав» [20, с. 7-8]. Якщо такі елементи як «права» і «обов'язки» є традиційними для будь-якого адміністративно-правового статусу, то стосовно інших в науковій літературі завжди точилися і сьогодні точаться жваві дискусії (мова йде про адміністративну правосуб'єктність і гарантії реалізації прав). Цікавим є і той факт, що юридичну відповідальність, яку в науковій літературі часто вказують як окремий елемент структури адміністративно-правового статусу, М.Ю. Віхляєв розглядає в межах адміністративної деліктоздатності, яку вчений виділяє як різновид адміністративної дієздатності. Тобто питання юридичної відповідальності охоплюються адміністративно-правовим статусом, але не як окремий самостійний елемент його структури, а як частина адміністративної правосуб'єктності.

Стосовно запропонованих М.Ю. Віхляєвим думок хочемо висловити два зауваження.

По-перше, правосуб'єктність особи це завжди «здатність» мати права та обов'язки, їх реалізовувати і виконувати та набувати нові права і обов'язки. Правосуб'єктність є фільтром, який дозволяє особу визнати суб'єктом адміністративного права, і лише потім така особа (в статусі суб'єкта права) починає реалізовувати свої суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Тому важко погодитись із М.Ю. Віхляєвим в тому, що адміністративна правосуб'єктність є елементом адміністративно-правового статусу, а тому приєднуємось до думок тих вчених, які вважають правосуб'єктність «передумовою набуття адміністративно-правового статусу» [72, с. 295-296].

По-друге, з одного боку, вчений виділяє в якості елементів адміністративно-правового статусу права і обов'язки особи, а з іншого, робить наголос на тому, що тільки «гарантії реалізації прав» є елементом такого статусу. Логічно було б стверджувати, що елементом адміністративно-

правового статусу є «гарантії реалізації як прав, так і обов'язків особи». На нашу думку, факт наявності правового статусу і процес його реалізації є двома відмінними один від одного правовими явищами. Для наявності адміністративно-правового статусу ніяких гарантій особі не потрібно, втім потрібні чисельні правові засоби для того, щоб визначитись – має вона відповідний правовий статус чи ні (до таких правових засобів можна віднести норми адміністративного права, адміністративну правосуб'єктність тощо). В той же час, для реалізації адміністративно-правового статусу особі системно потрібні додаткові «правові підстраховки» у вигляді правових гарантій. Власне тому, правові гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ ми будемо розглядати не в межах другого розділу дисертації, який присвячено характеристиці елементів такого статусу, а в третьому розділі, який присвячено засадам його реалізації.

М.Ю. Віхляєв у визначенні адміністративно-правового статусу стверджує: «Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань складається з адміністративної правосуб'єктності, прав, обов'язків, гарантій реалізації прав громадських об'єднань, які реалізуються та виконуються ними в різноманітних відносинах з органами публічної адміністрації» [20, с. 15-16]. Таке визначення адміністративно-правового статусу, на нашу думку, не розкриває специфіку правового стану особи в суспільстві та у взаємовідносинах із іншими суб'єктами адміністративного права.

Ю.М. Фролов, погоджуючись з нашими останніми думками, у 2014 році стверджував наступне: «Адміністративно-правовий статус вищого навчального закладу показує його місце в системі суспільних відносин як колективного суб'єкта, фіксує систему управлінських зв'язків між вищими навчальними закладами та органами виконавчої влади, є основою стабільності й визначеності цих зв'язків» [140, с. 16]. Не висловлюючи критичних зауважень до сутності

висловленої Ю.М. Фроловим думки, хочемо звернути увагу на розвиток термінології адміністративного права, що відбувся за десять років:

- термін «вищі навчальні заклади» вже не використовується ні на законодавчому рівні, ні у дослідженнях адміністративістів (сьогодні вживається термін «зклади вищої освіти»);

- класифікація суб'єктів адміністративного права на колективні і індивідуальні була розповсюдженою в науковій та навчально-методичній літературі, приблизно, в період з 2000 по 2016 роки (сьогодні використовується інша класифікація суб'єктів адміністративного права – на суб'єктів публічного адміністрування і приватних осіб). Не хочемо поглиблюватись у дискусію стосовно цього, бо частково це питання буде пізніше розкриватись в межах дисертаційного дослідження для уточнення статусу посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Лише зазначимо, що, на нашу думку, класифікація суб'єктів адміністративного права на індивідуальні та колективні в сучасних умовах розвитку адміністративного права вже втратила своє методологічне значення, а класифікація суб'єктів адміністративного права на суб'єктів публічного адміністрування і приватних осіб – потребує суттєвого доопрацювання, бо не відображає всієї специфіки та багатоманітності учасників адміністративно-правових відносин;

- відносини, які сьогодні виникають між суб'єктами публічного адміністрування та закладами вищої освіти, вже не можна характеризувати таким терміном як «система управлінських зв'язків». Не всі із існуючих адміністративних правовідносин, що виникають між Міністерством освіти та науки України і закладами вищої освіти є «управлінськими». Такі відносини, безумовно, є публічно-владними, а сама діяльність центрального органу виконавчої влади є зовнішньоорганізаційною діяльністю по відношенню до закладів вищої освіти (недивлячись на те, що заклади вищої освіти є об'єктами

реалізації публічно-владних повноважень даного міністерства). Тобто, будь-яка діяльність міністерства по відношенню до закладу вищої освіти за своєю суттю є «публічним адмініструванням».

Також Ю.М. Фролов до основних елементів адміністративно-правового статусу відносить: 1) мету, завдання та функції закладів вищої освіти; 2) їх компетенцію; 3) особливості створення, реорганізації та ліквідації закладів вищої освіти; 4) їх юридичну відповідальність [140, с. 16].

По-перше, повністю підтримуємо Ю.М. Фролова в тому, що він виділяє такий елемент як «мета, завдання та функції». Намагання розірвати ці три поняття на окремі (самостійні) елементи, ні до чого не призведе, адже це зробити неможливо: а) завдання конкретизують мету і повністю від неї залежні; б) функції є зв'язком між «метою-спрямуванням» та «метою-результатом», бо показують наскільки мета, що поставлена перед особою, була реалізована в реальному житті. З огляду на те, що поняття «мета (ціль)», «завдання» і «функції» доповнюють один одного та взаємозалежні один від одного, їх необхідно розглядати у тісному логічно-змістовному зв'язку. Власне так і буде зроблено в підрозділі 2.1 дисертації.

По-друге, підтримуємо Ю.М. Фролова і в тому, що при характеристиці конкретних суб'єктів адміністративного права іноді необхідно серед елементів структури їх адміністративно-правового статусу виділяти «компетенцію» і «юридичну відповідальність». Єдине заперечення стосовно цього, стосується терміну «компетенція». Цей термін завжди характеризував особливості діяльності публічно-владних суб'єктів, наприклад, державних органів та органів місцевого самоврядування, і ніколи не використовувався стосовно осіб приватного права, до яких відносяться і заклади вищої освіти. В даному випадку доречно було б говорити не про «компетенцію», а про «права» та «обов'язки» закладів вищої освіти.

По-третє, Ю.М. Фролов виділив в якості самостійного елементу структури адміністративно-правового статусу «особливості створення, реорганізації та ліквідації закладів вищої освіти» [140, с. 16]. На нашу думку, як наголошувалося попередньо, ці питання не мають безпосереднього відношення до структури адміністративно-правового статусу, а є правовими засобами, які передують йому.

В.А. Грушевський у 2016 році визначав адміністративно-правовий статус регіональних управлінь Державної фіскальної служби України як «їх правове положення у взаємовідносинах з центральним фіскальним апаратом, органами публічної адміністрації та управління, обумовлене цілями, завданнями, функціями, порядком утворення, реорганізації та ліквідації, структурою, компетенцією та повноваженнями, а також юридичними гарантіями діяльності та відповідальністю, врегульоване нормами адміністративного права» [24, с. 14].

Вчений звів адміністративно-правовий статус до «правового положення у взаємовідносинах з центральним фіскальним апаратом, органами публічної адміністрації та управління» [24, с. 14], тобто до субординаційних взаємовідносин одних суб'єктів публічного адміністрування з іншими. На нашу думку, якщо такі регіональні управління реалізують зовнішньоорганізаційні публічно-владні повноваження, то їх адміністративно-правовий статус проявляється не тільки у взаємовідносинах з іншими суб'єктами управління, а й з приватними особами як суб'єктами адміністративного права.

Також В.А. Грушевський виділив три блоки у адміністративно-правовому статусі: а) функціонально-організаційний (завдання, функції, структурна побудова); б) компетенційний (компетенція, права та обов'язки); в) правовий (юридична відповідальність, правові гарантії) [24, с. 14]. Стосовно цієї структури адміністративно-правового статусу виникає декілька зауважень з

нашого боку.

По-перше, є певні сумніви стосовно доречності виділення серед елементів структури адміністративно-правового статусу «структурної побудови публічно-владного суб'єкта». Якщо окремих публічний службовець чи структурний підрозділ публічно-владного суб'єкта згідно із вимогами національного законодавства може самостійно реалізовувати зовнішньоорганізаційну діяльність як суб'єкт публічного адміністрування, то він буде мати свій специфічний адміністративно-правовий статус. Якщо ж структурний підрозділ створюється для упорядкування внутрішньоорганізаційної діяльності в державному органі, то цей факт для державного органу не є принциповим під час визначення особливостей його адміністративно-правового статусу.

По-друге, особливість компетенції публічно-владних суб'єктів в сучасних публікаціях полягає у тому, що цим поняттям охоплюють і цілі, і завдання, і функції даного суб'єкта. Тому виникають сумніви стосовно доречності виділення функціонально-організаційного блоку в протиположності до компетенційного блоку.

По-третє, назва третього блоку теж викликає сумніви, адже і функціонально-організаційні, і компетенційні аспекти адміністративно-правового статусу за своєю суттю є правовими, вони витікають із норм права та ґрунтуються на праві. Більш того, правові гарантії, на нашу думку, не є елементом адміністративно-правового статусу, а є правовими засобами, що сприяють його якісній реалізації.

У 2017 році теж було захищено багато дисертацій, в яких пропонувався авторський погляд на зміст поняття «адміністративно-правовий статус» та його структуру, втім звернемо увагу лише на три із них [92; 126; 132].

О.Г. Предместніков (принаймні у змісті автореферату) не пропонує визначення адміністративно-правового статусу органів юстиції, втім у розділі 2

дисертації, який присвячений цьому питанню, виділяє три елементи у структурі адміністративно-правового статусу: а) завдання та функції; б) повноваження; в) організаційна структура [92, с. 14-15]. Ці думки вченого викликають певні зауваження.

По-перше, на нашу думку, теоретична конструкція структури адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України повинна корелювати (відповідати) положенням чинного національного законодавства. У зв'язку з цим, звернемося до норм «Положення про Міністерство юстиції України» [87]. Цей підзаконний нормативно-правовий акт передбачає:

- у пункті 3 «завдання міністерства»;
- у пункті 4 «зовнішні повноваження міністерства»;
- у пункті 5 «внутрішньо-організаційні повноваження міністерства» та «повноваження щодо взаємовідносин міністерства з іншими публічно-владними суб'єктами»;
- у пункті 6 «права міністерства» [87].

Тобто в положеннях підзаконного нормативно-правового акту відсутній навіть натяк на «функції міністерства», тоді як у положеннях автореферату О.Г. Предместніков називає функції обов'язковим елементом структури адміністративно-правового статусу міністерства. Дивує і той факт, що в авторефераті звертається увага на відсутність нормативного врегулювання функцій міністерства [92, с. 25], але не пропонуються шляхи вирішення цієї проблеми ні на теоретичному рівні (тобто не розмежовано, що слід вважати «завданнями», а що «функціями» міністерства), ні на правотворчому рівні (відсутні пропозиції щодо нормативного закріплення «завдань» і «функцій» міністерства).

До того ж, законодавство України тільки у пунктах 3 і 6 Положення про Міністерство юстиції України вживає терміни, які ідентифікують елемент

адміністративно-правового статусу міністерства – «завдання» і «права». У всіх інших випадках, така ідентифікація відсутня. Доводиться здогадуватись, мова йде про «повноваження», «предмет відання», «функції» чи можливо якісь інші елементи адміністративно-правового статусу.

По-друге, коли мова йде про «повноваження» публічно-владних суб'єктів, то їх зміст розкривається в спеціальній літературі, як правило, у вигляді «право-обов'язків». Тобто такий суб'єкт одночасно реалізує *своє суб'єктивне право* на вчинення певних дій і *свій юридичний обов'язок* вчинити ці дії. У пункті ж 6 Положення про Міністерство юстиції України перераховуються тільки «права міністерства» [87]. Це дозволяє нам зробити висновок, що один із елементів адміністративно-правового статусу публічно-владного суб'єкту може бути сформульований у такому вигляді – «права, обов'язки та повноваження (право-обов'язки)». Тобто не завжди публічно-владні суб'єкти реалізують свою компетенцію виключно у формі повноважень (право-обов'язків), іноді така компетенція реалізується або у вигляді «суб'єктивного права», або «юридичного обов'язку». Тому не підтримуємо широке трактування поняття «повноваження», яке використовує в своєму дослідженні О.Г. Предместніков.

Цікаві думки щодо адміністративно-правового статусу Національної поліції України пропонує О.Ю. Прокопенко. Вчений уникає будь-яких висновків щодо цього питання у рубриках автореферату «наукова новизна одержаних результатів» та «висновки» [126, с. 5-8, 25-33], втім присвячує цій проблемі другий розділ дисертації [126, с. 12-15]. Отже, автор виділяє серед елементів адміністративно-правового статусу Національної поліції наступні: а) мета створення та принципи діяльності; б) завдання та функції; в) компетенція та повноваження; г) юридична відповідальність.

Ми вже звертали увагу на те, що «мета», «завдання» і «функції» як інструменти, що визначають особливості адміністративно-правового статусу

особи, тісно взаємопов'язані між собою, а тому дивує як легко О.Ю. Прокопенко розділяє «мету» і «завдання», «мету» і «функції» на окремі елементи структури адміністративно-правового статусу. Скажімо так:

- «мета» без «завдань» це мрія, яка може бути досягнута, а у більшості випадків так і залишається недосяжною;

- «мета» без «функцій» це план дій, який не враховує, по-перше, «наявних» і «відсутніх» у суб'єкта досягнення мети необхідних для цього засобів, а також можливість при певних зусиллях суб'єкта досягнення мети зробити «відсутні» засоби «наявними», по-друге, можливість порівняння «запланованого результату» (тобто «мети») із реально отриманим результатом діяльності (тобто «функцій»).

Більш того, О.Г. Предместніков не тільки розділив «мету і завдання» та «мету і функції», а й зв'язав «мету», як елемент адміністративно-правового статусу, із принципами діяльності. «Принципи діяльності», як і «правові гарантії», про які попередньо вже йшла мова, дійсно сприяють реалізації адміністративно-правового статусу, але не є його структурним елементом. Наведено наступний приклад. Особа користується своїм правовим статусом у чисельних правовідносинах, як водій користується автомобілем у повсякденному житті. Правовий статус складається із елементів, які у своїй сукупності акумулюють його у цілісне правове явище. Автомобіль теж складається з великої кількості деталей, які у своїй сукупності акумулюють його у цілісний технічний засіб. Принципи діяльності публічно-владного суб'єкта це керівні правила, які закріплені в положеннях національного законодавства та якими повинен керуватися публічно-владний суб'єкт у своїй діяльності. Правила дорожнього руху це обов'язкові для виконання правила, які передбачають «єдиний порядок дорожнього руху на всій території України» [91, п. 1.1], який є обов'язковим для всіх учасників дорожнього руху, включаючи

водіїв транспортних засобів.

Тепер запитання – «Чи можна Правила дорожнього руху вважати деталлю автомобіля?». «Ні». Таким же чином «принципи діяльності» не можуть бути елементом структури адміністративно-правового статусу. По-суті, адміністративно-правовий статус це «правовий засіб», який допомагає особі проявляти себе у суспільстві як суб'єкт права і учасник правовідносин, тоді як автомобіль є «технічним засобом», який допомагає особі швидко пересуватись, перевозити вантажі і отримувати інші переваги як учасник дорожнього руху. Власне тому і не можемо зрозуміти позицію окремих науковців, які відносять до структури адміністративно-правового статусу як «передумови його виникнення» (адміністративна правосуб'єктність, наявність громадянства і ін.), так і «особливості його реалізації» (правові гарантії, принципи діяльності і ін.).

О.Г. Предместніков співвідносить поняття «компетенція» і «повноваження» як ціле і частину. Зокрема, вчений зазначає: «З'ясовано, що незалежно від того, як дослідники визначають поняття «компетенція», в будь-якому разі до її змісту включають таке поняття як «повноваження»» [126, с. 14]. Тобто О.Г. Предместніков не називає аргументи, які дозволили йому зробити власне такий висновок, принаймні зміст автореферату його дисертації таких аргументів не містить. В науковій же літературі в достатній мірі представлені і інші підходи до співвідношення понять «компетенція» і «повноваження» [82; 63; 143].

О.О. Свідерський пропонує авторське визначення адміністративно-правового статусу, зокрема, стверджує: «Визначено поняття «адміністративно-правовий статус суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності», під яким запропоновано розуміти комплекс закріплених на законодавчому рівні його структурних елементів, що мають тісні взаємозв'язки, обумовлюють існування один одного, вказують на місце суб'єкта в системі правовідносин у сфері

наукової та науково-технічної діяльності, визначають міру реалізації його поведінки в таких правовідносинах» [132, с. 4]. Це визначення адміністративно-правового статусу цікаве тим, що вчений звертає увагу:

- на внутрішню узгодженість елементів структури адміністративно-правового статусу, які повинні, на думку вченого, мати «тісні взаємозв'язки» та «обумовлювати існування один одного» [132, с. 4]. З цим твердженням повністю погоджуємось, бо як вже наголошувалося вище, всі елементи адміністративно-правового статусу мають тісний зв'язок один з одним і лише у сукупності являють собою цілісне правове явище за назвою «адміністративно-правовий статус»;

- на обов'язкову нормативну регламентацію елементів адміністративно-правового статусу. З цим твердженням теж повністю погоджуємось, бо нормативне закріплення елементів міністерств як центральних органів виконавчої влади показує, що законодавець термінологічно не визначає окремі із елементів адміністративно-правового статусу, уникаючи їх індексацію;

- на те, що адміністративно-правовий статус визначає (показує) місце особи в системі існуючих в країні правовідносин. Буває так, що особа за все життя ніколи не скористається певними своїми правами, але за нею весь час зберігається можливість їх реалізувати. Тому у нашому дослідженні іноді адміністративно-правовий статус характеризується як правовий засіб (інструмент), який особа може використати тоді, коли їй це необхідно (якщо мова йде про суб'єктивні права особи). Коли ж мова йде про юридичні обов'язки, то адміністративно-правовий статус є правовим засобом (інструментом), який нагадує особі, що існувати і повноцінно реалізовуватись у суспільстві можливо лише при кореляції і гармонійному поєднанні суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. З одного боку, особа може вимагати від суспільства задоволення її інтересів і потреб у вигляді реалізації

суб'єктивних прав, а з іншого, несе перед суспільством соціальну відповідальність у вигляді виконання покладених на неї юридичних обов'язків;

- на те, що адміністративно-правовий статус є своєрідною мірою реалізації особи у правовідносинах. Дійсно, по адміністративно-правовому статусу особи можна судити про те, що вона може чи зобов'язана вчинити як учасник правовідносин, а що їй заборонено вчиняти.

Позитивним є і те, що О.О. Свідерський окремо характеризує структуру адміністративно-правового статусу фізичної та юридичної особи, акцентуючи увагу на тому, що елементний склад такої структури буде суттєво різнитись між собою [132, с. 4]. Втім, подальший аналіз положень автореферату показує, що повного переліку елементів структури адміністративно-правового статусу фізичних і юридичних осіб вчений не запропонував. Спочатку він акцентував увагу на тому, що в дисертації були охарактеризовані «основоположні елементи адміністративно-правового статусу суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності, як права, обов'язки та відповідальність, тобто такі, що найбільшим чином розкривають такий статус, а також визначають особливості його реалізації» [132, с. 10], а потім зупинився на аналізі адміністративної правосуб'єктності як «передумови адміністративно-правового статусу» [132, с. 10-11], прав, обов'язків і юридичної відповідальності як «елементів структури адміністративно-правового статусу» [132, с. 11-12].

На нашу думку, алогічним бачиться твердження вченого в рубриці автореферату «Наукова новизна отриманих результатів», що структурні елементи адміністративно-правового статусу фізичних і юридичних осіб слід розглядати окремо, тоді як в рубриці автореферату «Основний зміст роботи» О.О. Свідерський звів аналіз елементів адміністративно-правового статусу і фізичних, і юридичних осіб. Більш того, не заперечуючи факту існування інших елементів структури адміністративно-правового статусу, їм автор не присвячує

жодного підрозділу дисертації. Прикро, бо в цьому, як раз, і бачили елемент новизни його роботи, адже про права та обов'язки пишуть всі науковці, які розкривають зміст адміністративно-правового статусу якогось із суб'єктів адміністративного права.

У 2019 році теж було написано багато цікавих комплексних праць щодо визначення змісту і структури адміністративно-правового статусу, але зважаючи на офіційні обмеження щодо об'єму дисертаційних досліджень охарактеризуємо лише три із них [37; 17; 130].

Наприклад, М.В. Завальний, розглядаючи особливості взаємодії державних і недержавних суб'єктів правоохорони, запропонував наступне визначення адміністративно-правового статусу: «Адміністративно-правовий статус недержавних суб'єктів правоохорони це нормативно декларована сукупність повноважень (прав та обов'язків) щодо здійснення недержавної правоохоронної діяльності» [37, с. 6]. Тобто елементи структури адміністративно-правового статусу були вченим звужені у визначенні до повноважень, у вигляді прав і обов'язків. Далі М.В. Завальний стверджує: «Елементами структури адміністративно-правового статусу недержавних суб'єктів правоохорони є: цільові (мета, завдання та функції діяльності); компетенція (права і обов'язки, форми і методи діяльності); організаційно-правові; відповідальність суб'єкта правоохорони» [37, с. 6]. Ці думки повністю дублюються і у висновках дисертації, що свідчить про порушення головної вимоги до оформлення авторефератів – зміст рубрик «Наукова новизна отриманих результатів», «Основний зміст роботи» та «Висновки» не повинен повторюватись та дублюватись.

Висловлені М.В. Завальним висновки викликають, з нашого боку, певні зауваження.

По-перше, запропоноване М.В. Завальним визначення адміністративно-

правового статусу не корелює з його ж баченням структури адміністративно-правового статусу. Зокрема, у визначенні акцентується увага тільки на одному елементі адміністративно-правового статусу – повноваженнях, тоді як в структурі правового статусу таких елементів нараховується на багато більше.

По-друге, у визначенні адміністративно-правового статусу права і обов'язки ототожені із поняттям «повноваження», а у структурі адміністративно-правового статусу – із поняттям «компетенція». Сподіваймось, що в дисертаційному дослідженні ці протиріччя були пояснені та обґрунтовані, втім зміст автореферату не дає відповіді на питання про співвідношення понять «повноваження» і «компетенція».

По-третє, М.В. Завальний розглядає «форми і методи діяльності» як елемент компетенції, а компетенцію як невід'ємний елемент структури адміністративно-правового статусу. Нагадаємо, що форми і методи характеризують діяльність суб'єкта, наділеного правоохоронними повноваженнями. «Діяльність» це категорія, яка характеризує активні дії відповідного суб'єкта права, а тому не може бути ознакою, яка притаманна адміністративно-правовому статусу. «Форми і методи діяльності» є характеристиками реалізації публічно-владною особою її адміністративно-правового статусу, а тому не можуть бути елементами його структури. Наприклад, якби діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ характеризувалась розмаїттям форм і методів реалізації його адміністративно-правового статусу, то це питання ми б розглядали не в межах другого розділу дисертації, а в межах третього розділу, який присвячено особливостям реалізації адміністративно-правового статусу, а не його елементам.

По-четверте, серед елементів адміністративно-правового статусу М.В. Завальний виділяє групу «організаційно-правових елементів» [37, с. 6], втім в авторефераті відсутні пояснення про те, що мається на увазі. Якщо мова йде про

структурний поділ даних суб'єктів, то цей факт ми вже критикували в попередніх положеннях дисертації. Нажаль інших здогадок про те, що мав на увазі дослідник, не маємо.

По-п'яте, М.В. Завальний при характеристиці структури адміністративно-правового статусу використовує термін «відповідальність суб'єкта правоохорони», мабуть вважаючи, що він (термін) автоматично повинен означати «юридичну відповідальність» у сфері юридичних досліджень. Справа в тому, що конституційне право все частіше говорить про існування політичної відповідальності окремих видів публічних службовців [71; 4; 76], яка не ототожнюється із поняттям «юридична відповідальність». Попередньо, в цьому підрозділі роботи, ми використовували термін «соціальна відповідальність», яка полягає у відповідальному ставленні особи до реалізації адміністративно-правового статусу. У кожному із перерахованих нами випадках зміст поняття «відповідальність» змінюється, а тому важливо коректно використовувати юридичну термінологію в текстах наукових джерел. На нашу думку, в категоріальному апараті юридичної науки є поняття «юридична відповідальність» суб'єкта правоохорони і не існує поняття «відповідальність» суб'єкта правоохорони.

Слід звернути увагу і на дисертації, в яких розкривається місце державного органу в системі виконавчої влади, щоправда не у всіх цих наукових працях значення суб'єкта публічно-владних повноважень розкривається через характеристику його правового статусу. Наприклад, І.В. Боршош присвятив своє комплексне дослідження визначенню місця обласних державних адміністрацій «у системі суб'єктів забезпечення законності та правопорядку у регіоні» [17]. Щоб вирішити завдання, які поставив перед собою І.В. Боршош, обов'язково потрібно було б, на нашу думку, розглянути адміністративно-правовий статус обласних державних адміністрацій, втім

вчений пішов іншим шляхом – замість категорії «адміністративно-правовий статус» він звернувся до категорії «механізм забезпечення законності і правопорядку» і через аналіз елементів цього механізму спробував розкрити тему свого дослідження. Зокрема, у адміністративно-правовому механізмі вчений виділяє наступні елементи: 1) мета та принципи діяльності; 2) завдання та функції; 3) рівні та напрямки діяльності; 4) форми та методи діяльності [17, с. 9-12].

Отже, не дивлячись на те, що більшість елементів адміністративно-правового статусу обласної державної адміністрації були охарактеризовані в дисертації І.В. Боршош (зокрема, мета, завдання і функції), власне адміністративно-правовий статус (як цілісне правове явище) не був предметом дослідження.

До того ж, не було запропоновано, по-перше, чіткого розмежування між поняттями «функції» та «напрями діяльності», по-друге, із аналізу адміністративно-правового механізму чомусь випав аналіз «повноважень» обласної державної адміністрації, що теж розглядаємо як недолік комплексного дослідження, ніж його перевагу.

На відміну від попереднього дослідника, І.В. Сабадаш пропонує своє авторське бачення адміністративно-правового статусу судових експертів, що не є працівниками державних спеціалізованих установ, та його структури [130]. Зокрема, вчена зазначає: «Адміністративно-правовий статус судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, це комплекс прав і обов'язків, закріплених чинним адміністративним законодавством, завдяки яким можуть проводити судово-експертні дослідження, сприяючи реалізації правосуддя в державі шляхом надання суду інформації стосовно питань, розв'язання яких потребують спеціальних знань» [130, с. 4]. Це визначення є штучно ускладненим, що непотрібно для розкриття сутності адміністративно-

правового статусу даної особи. Штучну ускладненість даного визначення вбачаємо у тому, що фраза «завдяки яким можуть проводити судово-експертні дослідження, сприяючи реалізації правосуддя в державі шляхом надання суду інформації стосовно питань, розв'язання яких потребують спеціальних знань» [130, с. 4] спрямована на пояснення значення результатів діяльності експерта у судових процесах, тобто у процесуальних правовідносинах (сприяють реалізації правосуддя), а також на виправдання сутності їх діяльності (можуть проводити судово-експертні дослідження). На нашу думку, запропоноване І.В. Сабадаш визначення адміністративно-правового статусу не тільки не розкриває правове положення експерта у суспільстві, а й штучно віддаляє читача від цього. Враховуючи специфіку діяльності таких експертів, доцільно було б, на нашу думку, визначити адміністративно-правовий статус наступним чином:

«Адміністративно-правовий статус судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ, це комплекс прав і обов'язків, закріплених чинним адміністративним законодавством, які вказують на місце суб'єкта в системі правовідносин у сфері судово-експертної діяльності та визначають роль результатів такої діяльності у сфері правосуддя» [130, с. 4].

І.В. Сабадаш у визначенні адміністративно-правового статусу підкреслює, що мова йде про «права» і «обов'язки» експертів, втім у підрозділі 2.1 дисертації обґрунтовує думку, що серед елементів адміністративно-правового статусу необхідно виділяти дві групи елементів:

- а) основні (права, обов'язки та юридична відповідальність);
- б) факультативні (заборони, принципи, гарантії діяльності, функції та завдання) [130, с. 4].

По-перше, визначення адміністративно-правового статусу за змістом не співпадає із колом тих елементів, які І.В. Сабадаш виділяє при характеристиці структури адміністративно-правового статусу експертів, які не є працівниками

державних спеціалізованих установ.

По-друге, не «заборони» є елементом адміністративно-правового статусу, а «обмеження», які слід розглядати серед основних елементів адміністративно-правового статусу, особливо якщо мова йде, наприклад, про державних службовців чи службовців в органах місцевого самоврядування.

По-третє, принципи і гарантії діяльності експерта не є елементами структури адміністративно-правового статусу, на що неодноразово зверталась вже увага.

По-четверте, незрозуміло, чому вчена відносить функції та завдання до факультативних елементів адміністративно-правового статусу. Якщо чинне законодавство фіксує такі функції та завдання за конкретною посадовою особою, то такі елементи повинні бути «основними», якщо ж національне законодавство не закріплює за конкретною посадовою особою конкретні функції та завдання, то тоді таких елементів в структурі адміністративно-правового статусу немає. Наприклад, завдання та функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ закріплені в чинному законодавстві (хоча, на що буде звертатись увага в наступних положеннях дисертації, поняття «функції» не використовується у відповідному нормативно-правовому акті, втім у його змісті є натяк на існування таких функцій), а тому нами розглядаються як основні (обов'язкові) елементи адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Звернемося також до аналізу окремих дисертацій, які були написані в 2019 році та присвячені розкриттю проблем визначення адміністративно-правового статусу і його структури [144; 49].

Так, В.Й. Шевченко пропонує наступне визначення: «Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій це нормативно-врегульований порядок їх утворення та функціонування, закріплення основних

повноважень, напрямків їх діяльності та взаємодії з іншими органами державної влади, правоохоронними органами та військовими формуваннями щодо забезпечення публічного порядку та національної безпеки» [144, с. 14].

По-перше, на відміну від автора, який розглядає адміністративно-правовий статус як «порядок утворення та функціонування» відповідних публічно-владних суб'єктів, вважаємо, що не слід ототожнювати поняття «порядок утворення» і «правовий статус» суб'єкта публічної влади. «Порядок утворення» це процедура формування публічно-владного суб'єкта, яка може відноситись до такого поняття як «адміністративна правосуб'єктність особи», але не має відношення до структури адміністративно-правового статусу. «Порядок функціонування» це категорія, яка характеризує особливості реалізації адміністративно-правового статусу, але немає жодного відношення до елементів його структури.

По-друге, В.Й. Шевченко вважає, що адміністративно-правовий статус це також «закріплення основних повноважень, функцій тощо». Вчений невдало використав термінологію, що була у нього в наявності і у розпорядженні. Процес «закріплення» елементів адміністративно-правового статусу в національне законодавство це «законодавча діяльність» або «підзаконна нормотворча діяльність». Коли ж мова йде про адміністративно-правовий статус, то це набір (комплекс) елементів, що закріплені в законодавстві. Особисто для нас існує суттєва різниця між двома поняттями – «закріплення прав, обов'язків, завдань і функцій в законодавство» (правотворча діяльність) та «комплекс закріплених в законодавстві прав, обов'язків, завдань і функцій в законодавство» (правовий статус особи).

По-третє, визначення адміністративно-правового статусу, що пропонує В.Й. Шевченко, дає лише натяки на те, що в такій структурі в якості елементів існують: а) повноваження; б) функції як основні напрями діяльності.

Звертає на себе увагу і алогічність розташування окремих підрозділів дисертаційного дослідження. Наприклад, у Розділі 2 «Військово-цивільні адміністрації як суб'єкти адміністративного права» вчена розглядає:

- поняття і особливості адміністративно-правового статусу (підрозділ 2.1);
- завдання та функції відповідного публічно-владного суб'єкта (підрозділ 2.2);
- його методи діяльності (підрозділ 2.3) [144, с. 7-9].

А у Розділі 3 дисертації «Зміст адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій» В.Й. Шевченко розглядає:

- компетенцію і повноваження відповідного публічно-владного суб'єкта (підрозділ 3.1);
- правове регулювання функціонування військово-цивільних адміністрацій у зарубіжних країнах» (підрозділ 3.2);
- основні напрямки удосконалення структури й оновлення адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій (підрозділ 3.3) [144, с. 9-10].

Тема дисертаційного дослідження В.Й. Шевченко наголошує на тому, що предметом дослідження є «адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій», а тому потрібно було, по-перше, запропонувати науково обґрунтовану структуру такого адміністративно-правового статусу, по-друге, логічно її розкрити в межах дисертаційного дослідження. Вийшло ж наступне – завдання та функції розглядаються в одному підрозділі роботи, компетенція і повноваження в іншому, і якогось чіткого логічного зв'язку між ними не існує. Робота має елементи новизни та містить цікаві і слушні рекомендації до чинного законодавства, втім не розкриває всебічно, на нашу думку, адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій, а це було, по-перше, метою дисертаційного дослідження В.Й. Шевченко, по-

друге, охоплювалося предметом її дослідження [144, с. 3].

Своє бачення структури адміністративно-правового статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП) запропонував С.М. Кізь. Автор не пропонує в авторефераті визначення адміністративно-правового статусу, але в другому розділі дисертації окремо (в підрозділах) характеризує елементи структури адміністративно-правового статусу САП. Зокрема, до таких елементів вчений відносить: 1) мету створення та принципи діяльності; 2) завдання та функції; 3) компетенцію; 4) юридичні гарантії [49, с. 9-11]. Цей набір елементів адміністративно-правового статусу схожий із елементами, що пропонував О.Ю. Прокопенко [126], а тому всі зауваження, що були вище нами висловлені стосовно елементів адміністративно-правового статусу, який запропонував О.Ю. Прокопенко, не втрачають актуальності і стосовно подібних думок С.М. Кізь.

Єдине на що хотілося б звернути увагу, це оновлений підхід С.М. Кізь до поняття «компетенція», яку він розглядає як складне поняття, що охоплює своїм змістом не тільки поняття «повноваження», а й поняття «предмет відання» [49, с. 9-11]. В наступних положеннях дисертації ми підемо ще далі, адже розвиток адміністративного процесуального законодавства (мова йде про положення Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС України) підштовхує нас до того, щоб поняттям «компетенція» охоплювались не тільки повноваження та предмет відання, а навіть мета, завдання та функції публічно-владного суб'єкта.

У 2020 році була захищена дисертаційна робота Ю.І. Шпараги на тему «Адміністративно-правовий статус регіонального Департаменту соціального захисту населення в Україні» [145]. Так, вчений стверджує: «Адміністративно-правовий статус регіонального Департаменту соціального захисту населення в Україні – це сукупність його завдань, функцій, повноважень, гарантій

діяльності та відповідальності у сфері державної соціальної політики, які закріплені у відповідних нормативно-правових актах та реалізуються у межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці» [145, с. 14].

По-перше, мета (цілі) будь-якого суб'єкта владної діяльності це важливий і обов'язковий елемент його адміністративно-правового статусу. Вважаємо, що «завдання» не перекривають собою і своїм змістом значення «мети» як елементу адміністративно-правового статусу. Тому відсутність «мети» у визначенні Ю.І. Шпараги вважаємо упущенням, яке не дозволяє розкрити в повному обсязі особливості адміністративно-правового статусу регіонального Департаменту.

По-друге, дефініція адміністративно-правового статусу сформульована таким чином, що не до кінця зрозуміло – включає чи «ні» автор до елементів його структури «предмет відання», адже у визначенні вчений підкреслює, що повноваження департаменту реалізуються у межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Структура ж змісту дисертаційного дослідження Ю.І. Шпараги свідчить про те, що про цей елемент структури адміністративно-правового статусу дослідник взагалі не згадав. Більш того, структура побудована таким чином, що частково спростовує вище озвучене визначення дисертанта. Наприклад, у визначенні адміністративно-правового статусу відсутній такий елемент як «форми і методи діяльності», а у змісті дисертації йому присвячено окремий підрозділ (підрозділ 2.3) [145, с. 11], у визначенні є такий елемент як «повноваження», тоді як у змісті дисертації висвітлюється «компетенція» і «повноваження» [145, с. 13] тощо.

По-третє, юристи-дослідники повинні уточнювати вид відповідальності, коли характеризують елементи адміністративно-правового чи будь-якого іншого правового статусу, бо окрім юридичної відповідальності існують політична, моральна відповідальності, соціальна відповідальність у вигляді

відповідального ставлення особи до своїх обов'язків тощо.

У зв'язку із тим, що в аналізуємих нами комплексних працях все менше і менше розбіжностей між трактуваннями поняття «адміністративно-правовий статус» та визначенням елементів його структури, не бачимо сенсу в подальшому хронологічному аналізі дисертаційних досліджень, що були написані в Україні. Проведений вище аналіз дає узагальнене явлення про стан наукової думки в адміністративному праві щодо визначення змісту та елементного складу адміністративно-правового статусу.

Отже, аналіз комплексних досліджень поняття «адміністративно-правовий статус» та елементів його структури показує, що: 1) в науці адміністративного права іноді пропонуються визначення адміністративно-правового статусу, які не розкривають зміст даного поняття (наприклад, пропонуються визначення у вигляді перерахування елементів, що входять до структури адміністративно-правового статусу, або ж визначення, в яких розкривається зміст будь-яких інших правових явищ, але не адміністративно-правового статусу – тобто праве положення особи у суспільстві); 2) в спеціальній літературі структура адміністративно-правового статусу може включати від двох до восьми і більше елементів, що ускладнює загальне сприйняття адміністративно-правового статусу як категорії адміністративного права; 3) в науці адміністративного права відсутня чітка дефрагментація структури адміністративно-правового статусу в залежності від специфіки суб'єкта адміністративного права (наприклад, структура, яка притаманна статусу публічно-владних суб'єктів, повинна суттєво відрізнитись від структури, наприклад, адміністративно-правового статусу громадянина України, в свою чергу, структура адміністративно-правового статусу державного органу повинна суттєво відрізнитись від структури статусу службової особи, яка займає політичну посаду в органах виконавчої влади, тощо); 4) в спеціальній літературі до

структури адміністративно-правового статусу іноді (на нашу думку, помилково) включаються елементи, які характеризують процес набуття адміністративно-правового статусу (адміністративна правосуб'єктність, порядок утворення публічно-владного суб'єкта тощо) або процес його реалізації (мета форми діяльності, принципи та інші гарантії діяльності тощо); 5) структура адміністративно-правового статусу не є чимось закріпленим, вона змінюється в залежності від необхідності максимального відображення специфіки правового становища особи у суспільстві того.

Як ми і зазначали, в науковій літературі представлено небагато публікацій, які присвячені Уповноваженому у справах ЄСПЛ, а ще менше праць, в яких аналізується специфіка його адміністративно-правового статусу.

Наприклад, ще у 2013 році В.А. Завгородній, розглядаючи роль органів виконавчої влади у виконанні в Україні рішень ЄСПЛ [39, с. 148-157], звернув увагу на Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Вчений підняв тоді у статті наступні питання.

1. Стверджуючи, що процес виконання рішень ЄСПЛ потребує злагодженої діяльності всіх задіяних в цьому публічно-владних суб'єктів в Україні, підкреслює особливу роль в цьому Міністерства юстиції України [39, с. 149-150]. Щоправда, вся аргументація В.А. Завгороднього звелась до перерахування повноважень даного центрального органу виконавчої влади, які закріплені національним законодавством.

2. Далі вчений звертає увагу на певні суперечності в реалізації повноважень Міністерством юстиції України та колізії нормативно-правових актів, що регламентують його правовий статус. Наприклад, його увагу привернули терміни, що використовують у різних нормативно-правових актах, які передбачають повноваження Міністерства юстиції України, а саме, «відповідальне за забезпечення представництва України в ЄСПЛ та виконання

його рішень» і «відповідальне за забезпечення представництва України в ЄСПЛ та координацію виконання його рішень» [39, с. 151]. На протиставленні цих двох термінів і ґрунтується далі зміст статті В.А. Завгороднього, а також доводиться висновок, що міністерство не може безпосередньо здійснювати виконання рішень ЄСПЛ, воно координує виконання рішень ЄСПЛ через спеціально створену для цього посадову особу – Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Власне, таким чином і з'являється у статті характеристика Уповноваженого у справах ЄСПЛ як посадової особи центральних органів виконавчої влади.

3. В.А. Завгородній перераховує основні елементи компетенції, які національним законодавством були закріплені за посадою Уповноваженого у справах ЄСПЛ, та робить висновок: «Урядовий уповноважений за своїми функціями та повноваженнями є нібито частиною Органу представництва, однак за назвою і органом призначення фактично представляє Кабінет Міністрів України, що зумовлює певні невідповідності. На наш погляд, призначення Уповноваженого у справах ЄСПЛ повинно здійснюватися керівником визначеного Органу представництва і відповідно такий уповноважений повинен прямо підпорядковуватися міністру юстиції, бути частиною Органу представництва та лише звітувати перед КМУ як вищим органом в системі виконавчої влади» [39, с. 152]. Тобто вчений занурився у аналіз внутрішньо-управлінських відносин (питань підпорядкування), що виникають між Уповноваженим у справах ЄСПЛ та іншими суб'єктами виконавчої влади, які важливі для здійснення публічного управління в органах виконавчої влади, але малозначні для розуміння його зовнішньоорганізаційних повноважень як суб'єкта публічного адміністрування.

4. Далі В.А. Завгородній відволікається на аналіз правового статусу інших суб'єктів виконавчої влади, які сприяють реалізації рішень ЄСПЛ в

Україні, наприклад, Державна виконавча служба Міністерства юстиції України, Державне казначейство України тощо [39, с. 153-154].

Таким чином, адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ розглядається у публікації В.А. Завгороднього фрагментарно, а також має, з огляду на тему нашого дослідження, наступні недоліки:

1) публікація перевантажена матеріалами із джерел права, які є доступними для будь-якого дослідника, що мінімізує наукове значення публікації. Більш того, переконані, що в 2013 році ще не було таких суворих вимог наукових публікацій щодо дотримання академічної доброчесності. Сьогодні ж зміст даної публікації не зміг би пройти перевірку на плагіат, бо використовує багато положень законодавства України;

2) намагаючись визначити особливості підзвітності і підпорядкування Уповноваженого у справах ЄСПЛ в системі органів виконавчої влади В.А. Завгородній так і не звернув увагу на невизначеність на законодавчому рівні статусу даної посади у системі посад органів виконавчої влади, тобто вона відноситься до адміністративних, політичних чи будь-яких інших посад.

3) як такого аналізу адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ та його структури В.А. Завгородній не запропонував, хоча слід визнати, що у своїй статті він таку мету і не ставив.

У 2016 році окремі питання організаційно-правового регулювання відносин між Урядовим уповноваженим України та ЄСПЛ були висвітлені в статті Б. Муқан [78]. Автор статті звернув увагу на наступні питання.

1. Б. Муқан підкреслює, що дослідження взаємовідносин, які виникають між ЄСПЛ і Уповноваженим у справах ЄСПЛ, потрібне, по-перше, для налагодження ефективної співпраці між цими суб'єктами, по-друге, для «виявлення та усунення недоліків на національному рівні в організаційно-правовому регулюванні відносин між Урядовим уповноваженим України і

ЄСПЛ» [78]. Тобто автор звертає увагу на те, що в сфері відносин ЄСПЛ і Уповноваженого у справах ЄСПЛ існують невирішені на національному рівні проблеми, які слід виявляти і усувати.

2. Автор статті пропонує перелік стадій розвитку взаємовідносин ЄСПЛ і Уповноваженого у справах ЄСПЛ та розкриває особливості участі останнього на кожній стадії таких відносин. Зокрема, виділяється чотири стадії: «1) підготовка та подання заяви у ЄСПЛ; 2) розгляд заяви ЄСПЛ; 3) процедура дружнього врегулювання та одностороння декларація; 4) виконання рішень ЄСПЛ» [78].

3. Б. Муқан пропонує перелік проблем, які виникають у взаємовідносинах між ЄСПЛ і Уповноваженим у справах ЄСПЛ:

- «не розмежовано повноваження представника в статусі заявника (позивача), відповідача, третьої особи;

- у діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ немає чіткого розмежування між забезпеченням представництва та здійснення представництва у справах, які на національному рівні можна усунути шляхом:

- а) визначення повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ у статусі заявника (позивача); відповідача; третьої особи, що підвищить ефективність виконання завдань із координації роботи, пов'язаної з підготовкою матеріалів для розгляду справ у суді;

- б) визначення терміна «агент» як особи, що бере безпосередню участь у засіданні ЄСПЛ щодо розгляду справи по суті спору, відмежує поняття Уповноваженого у справах ЄСПЛ як посадової особи, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в ЄСПЛ» [78].

У 2017 році В.А. Завгородній написав ще одну статтю, яка була присвячена впливу практики ЄСПЛ на правозастосовну діяльність в Україні [38]. У статті звертається увагу на наступні важливі питання, що є актуальними

для розкриття теми нашого дослідження

1. Багато уваги приділяється категорії «правовий вплив», а також її проявам у взаємовідносинах між ЄСПЛ та національними суб'єктами правозастосовної діяльності. У зв'язку із цим, відзначається, що правовий вплив діяльності ЄСПЛ на правозастосовну діяльність публічно-владних суб'єктів в Україні здійснюється у чотирьох «аспектах» – інформаційному, виховному, правоохоронному та соціальному [38, с. 11].

2. Далі В.А. Завгородній наголошує на тому, що ефективно в Україні реалізується тільки інформаційний аспект, тоді як всі інші мають проблеми і перепони у реалізації. Наприклад, реалізація виховного аспекту, на думку автора статті, «відбувається частково і повільно» [38, с. 12], правоохоронного – відбувається «із порушенням конвенційних прав» [38, с. 12] тощо.

3. У 2017 році вчений робить невтішний для національної правової системи висновок: «Варто констатувати, що 20-річна історія ратифікації ЄСПЛ та визначення юрисдикції ЄСПЛ не принесла нашій країні бажаних результатів щодо запровадження європейських стандартів захисту прав людини. Причиною такого становища є насамперед відсутність належного впливу практики ЄСПЛ на суб'єктів правозастосування, які, керуючись лише чинним національним законодавством, системно порушують норми міжнародного договору» [38, с. 14]. Тобто В.А. Завгородній дає узагальнюючий висновок про правозастосовну діяльність в Україні щодо виконання рішень ЄСПЛ і достатньо позитивно характеризує діяльність територіальних управлінь юстиції, які за дорученням Уповноваженого у справах ЄСПЛ «вивчають факти, збирають докази та надсилають копії матеріалів у справах, що перебувають у провадженні ЄСПЛ» [38, с. 14].

У 2022 році отримала світ публікація Б.П. Ратушної, в якій розкриваються правові особливості виконання рішень ЄСПЛ в Україні [128, с.

130-133]. Обмежуючись в публікації в основному питаннями примусового виконання в Україні рішень ЄСПЛ в частині виплати відшкодування, Б.П. Ратушна підкреслює, що функцію представництва в ЄСПЛ від України здійснює Уповноважений у справах ЄСПЛ [128, с. 131]. На жаль, більше повноваженням Уповноваженого у справах ЄСПЛ в публікації вчена не приділяє уваги.

У 2023 році була опублікована стаття М.А. Баламуш і М.І. Лазаревої, в якій розкривалась специфіка статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ як суб'єкта публічної служби [9]. У зв'язку із тим, що ця праця буде використовуватись для аргументації окремих положень нашого дослідження, хочемо зупинитись на головних питаннях, що були підняті та розкриті в межах цієї публікації.

1. В статті наголошується на тому, що посада, про яку в нашому дослідженні йде мова, змінювала, по-перше, свою назву, по-друге, місце в системі органів виконавчої влади [9, с. 40]. Якщо назва посади була спрощена – замість «Урядовий уповноважений» стали використовувати термін «Уповноважений», то за статусом дану посаду прирівняли не до заступників міністра (як це було раніше), а до посади «урядовий уповноважений». Виникла достатньо дивна ситуація – законодавець відмовився називати дану посаду «Урядовий уповноважений», але прирівняв її до урядових уповноважених. У зв'язку із цим виникла проблема, на яку звернули увагу та намагалися вирішити М.А. Баламуш та М.І. Лазарева, а саме, чи відповідає посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ всім вимогам, що висуваються до політичних посад в органах виконавчої влади?

2. Автори статті наводять переконливі аргументи, які дозволяють розглядати посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ як політичну посаду [9, с. 43-45].

У 2023 році була опублікована ще одна стаття, яка поєднала як системні знання про адміністративно-правовий статус, так і специфічні підходи до визначення структури адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Мова йде про статтю О.І. Миколенко та О.М. Миколенко «Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права» [73]. Автори статті висловлюють цікаві думки, що будуть нами використані в подальших підрозділах дисертації.

1. Автори статті закликають «диференційовано підходити до характеристики структурних елементів адміністративно-правового статусу, в залежності від того, про якого власне суб'єкта адміністративного права йде мова» [73, с. 66]. Із цими думками повністю погоджуємось, адже Уповноважений у справах ЄСПЛ є посадовою особою в системі органів виконавчої влади і до характеристики структури його адміністративно-правового статусу важко застосовувати «кліше», яке часто використовують для розкриття особливостей адміністративно-правового статусу, наприклад, громадянина України чи центрального органу виконавчої влади. В той же час, традиційні підходи, які використовуються в науковій літературі до визначення структури державних службовців чи службовців органів місцевого самоврядування, теж не виходить, бо політичні службовці, до яких відноситься і Уповноважений у справах ЄСПЛ, мають в цьому питанні свої особливості. Посіті, поєднання всіх існуючих в науковій літературі підходів до структури адміністративно-правового статусу приватних осіб, органів публічного управління та публічних службовців, має можливість розкрити реальний потенціал адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

2. О.І. Миколенко та О.М. Миколенко також наголошують на доцільності врахування сучасної структури адміністративного права при формулюванні

поняття адміністративно-правового статусу особи. На їхню думку, з урахуванням того, що адміністративне право нині структуровано на три підгалузі — матеріальне, процедурне та процесуальне, — доцільно розглядати адміністративно-правовий статус як багатовимірне явище. У цьому контексті кожна з підгалузей здатна формувати окремі аспекти статусу особи — відповідно, її матеріальний, процедурний або процесуальний адміністративно-правовий статус [73, с. 66]. Якщо подібний підхід достатньо легко і корисно було б використати, наприклад, стосовно прокурора, адже прояви його компетенції можуть мати як матеріальний, процедурний, так і процесуальний характер, то стосовно Уповноваженого у справах ЄСПЛ цей науковий підхід позбавлений практичного значення, адже, наприклад, безпосереднє представництво Уповноваженого у справах ЄСПЛ нашої країни у провадженні ЄСПЛ регулюється не стільки нормами адміністративного права, скільки нормами процесуального міжнародного права. Тому, статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ регулюються сьогодні переважно матеріальними нормами адміністративного права і частково його процедурними нормами.

3. У структурі адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ О.І. Миколенко та О.М. Миколенко пропонують виділяти чотири елементи: 1) цілі створення і функціонування; 2) завдання діяльності; 3) повноваження (право-обов'язки); 4) права Уповноваженому у справах ЄСПЛ [73, с. 69]. Слід зазначити, що окремі аргументи вчених були нами враховані в підрозділі 2.1 дослідження, а окремі остаточні наші висновки щодо елементів структури адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ з'явилися в результаті дискусії із аргументами і доказами вищезазначених науковців. Тобто ця наукова праця суттєво вплинула на як на наше розуміння змісту поняття «адміністративно-правовий статус», так і на формування власного світогляду щодо структури адміністративно-правового статусу

Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

На підставі проведеного дослідження публікацій, які присвячені особливостям функціонування в Україні Уповноваженого у справах ЄСПЛ, можна зробити наступні висновки: 1) адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ комплексно в науці адміністративного права не досліджувався; 2) більшість наукових праць, які характеризують особливості функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ звертають увагу на особливості його участі в процесуальних відносинах, що регламентуються нормами міжнародного права, та питаннях його підпорядкування в системі органів виконавчої влади, чим не обмежується роль і значення даної посади як суб'єкта публічного адміністрування; 3) лише поодинокі публікації присвячені характеристиці посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ як політичної посади в системі органів виконавчої влади та особливостям його адміністративно-правового статусу.

1.2. Правозахисна роль Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у системі суб'єктів, що забезпечують захист прав та свобод людини і громадянина

За останні тридцять років в Україні сформувалась система публічно-владних суб'єктів, основним обов'язком яких є забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Оцінка ж цієї системи з точки зору її ефективності нашоюхується на декілька перепон теоретичного і практичного характеру.

Зокрема, словосполучення «система публічно-владних суб'єктів» означає злагоджену між собою роботу всіх елементів, що наповнюють таку систему. Така злагоджена взаємодія необхідна для внутрішньо узгодженої співпраці суб'єктів як єдиного організму задля досягнення загальної для системи мети – забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Лише в поодиноких наукових джерелах намагаються, по-перше, назвати повний перелік елементів такої системи, по-друге, охарактеризувати її взаємодію між собою як елементів єдиної системи. Обумовлена така ситуація тим, що не усяка сукупність суб'єктів з публічно-владними повноваженнями автоматично являє собою систему, яка ефективно вирішує всі покладені на неї завдання. Тому важливо розглянути та проаналізувати сукупність публічно-владних суб'єктів, які забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина в Україні, з точки зору її відповідності вимогам «системи», а також дослідити місце, а разом з цим, і роль Уповноваженого у справах ЄСПЛ в системі публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина. Саме у цьому – сутність суспільної спрямованості як на теоретичному, так і на практичному рівнях. «Людський вимір», нарешті, є точкою відліку будь-яких перетворень, які здійснюються у суспільстві. Усвідомлення того, що Уповноважений у справах ЄСПЛ є елементом більш загальної системи публічно-владних суб'єктів, об'єктивно виступає мірилом демократичних досягнень нашої країни щодо забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, то виникає потреба пошуків відповідей на запитання:

- як взаємодіє Уповноважений у справах ЄСПЛ з іншими елементами системи публічно-владних суб'єктів?

- яку роль в системі публічно-владних суб'єктів відіграє Уповноважений у справах ЄСПЛ для забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні?

- чи має сучасна національна система публічно-владних суб'єктів недоліки, що негативно позначаються на ефективності діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ?

Якщо ж Уповноважений у справах ЄСПЛ не є елементом системи публічно-владних суб'єктів, а є лише одним із суб'єктів, які реалізують в Україні публічно-владні повноваження щодо захисту прав і свобод людини та громадянина (тобто мова йде про сукупність суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями), то знову ж виникає два питання, що потребують відповіді:

- чи є сенс звичайну сукупність публічно-владних суб'єктів щодо забезпечення в Україні захисту прав і свобод людини та громадянина перетворювати в повноцінну систему органів (посадових осіб)?

- чи є тоді сенс розглядати компетенцію Уповноваженого у справах ЄСПЛ у відриві від компетенції інших суб'єктів, що реалізують свою функцію у сфері забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина?

Відповідь на поставлені питання допоможе розкрити роль Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина.

Окремі аспекти правового забезпечення функціонування системи суб'єктів, які здійснюють реалізацію, охорону і захист прав та свобод людини на національному і міжнародному рівнях, досліджувались у працях таких вітчизняних фахівців, як Д.М. Белов, М.В. Белова, І.І. Волкова, В.В. Логоша, Л.А. Мельник, О.О. Плетньова, Б.І. Стахура, Ю.В. Фомін, А.Г. Чубенко, І.А. Шуміло та ін. Водночас, слід визнати, що дослідження системи суб'єктів, які

забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, а також засад її (системи) функціонування, потребує подальших наукових пошуків.

Як вже вище підкреслювалось, наявність певної кількості публічно-владних суб'єктів, реалізація повноважень яких пов'язана із досягненням одної і тої ж мети, автоматично не свідчить про наявність в країні повноцінної системи суб'єктів, які ефективно реалізують свої повноваження в певній сфері діяльності. Необхідним фактором успішної реалізації поставлених завдань є визначення загальних підходів до системи органів, що забезпечують захист прав та свобод людини і громадянина.

Наприклад, Д.М. Белов та М.В. Белова, як і ми, задалися питанням – чи відповідає сучасна національна система захисту прав та свобод особи всім критеріям системи [12, с. 185-191]. У зв'язку з цим, автори статті звертаються до чисельних енциклопедичних словників для визначення та уточнення змісту терміну «система». Не хочемо дискутувати з цього приводу із Д.М. Беловим та М.В. Беловою, але підкреслюємо, що юридична наука за десятиліття і століття свого існування запозичила велику кількість термінів із інших наук. При цьому, кожен запозичений термін чи поняття отримували в юридичній науці своє специфічне змістовне наповнення, зокрема, поняття «функція» має інше змістовне наповнення ніж це є в математиці чи кібернетиці. Подібна ситуація склалась і з поняттям «система», з одного боку, воно зберегло загальні ознаки, що характеризують будь-яку систему (наприклад, єдність елементів, що її наповнюють), з іншого, набуло своїх специфічних ознак, які характеризують систему як правове явище (наприклад, правова регламентація взаємозв'язків між усіма елементами системи та їхньої взаємозалежності).

Отже, Д.М. Белов та М.В. Белова звертаються до енциклопедичної літератури, але вона не є першоджерелом при вирішенні питання про змістовне наповнення поняття «система» в праві.

Обравши в якості предмету дослідження систему захисту прав і свобод людини та громадянина (підкреслюємо – не систему суб'єктів захисту прав і свобод особи), Д.М. Белов та М.В. Белова пропонують до елементного складу такої системи віднести: а) правозахисні норми; б) принципи; в) суб'єкти; г) об'єкти; г) гарантії [12, с. 187]. Вчені акцентували увагу на тому, що більш детально охарактеризують виділені ними елементи в подальших положеннях публікації, але пізніше обмежились загальним аналізом принципів, серед яких не виділялись окремі види принципів, що на нашу думку, знижує наукову цінність їхньої публікації. Такі ж елементи як суб'єкти, об'єкти і гарантії (до яких в юридичній науці зазвичай відносять і принципи) так і не були розкриті в публікації [12, с. 185-191]. Наприклад, автори не уточнюють про які «принципи» йде мова – «принципи права», «принципи діяльності суб'єктів, що здійснюють захист», «принципи провадження, в межах якого відбувається захист прав і свобод особи», тощо. Теж саме відбувається і з іншими елементами – суб'єктами, об'єктами і гарантіями. Наприклад, це можуть бути суб'єкти, що приймають правозахисні норм, суб'єкти, які реалізують ці норми, та суб'єкти, що дотримують відповідних норм. Кожен із перелічених видів суб'єктів по-різному приймає участь у захисті прав і свобод особи.

Заявлена Д.М. Беловим та М.В. Беловою тема публікації не співпадає із її загальним змістовним наповненням, втім автори статті називають декілька важливих ознак, що характеризують національну конституційну систему захисту прав і свобод людини та громадянина, і які є загальними для будь-якої іншої системи:

- «будучи інтегративним феноменом, вона отримує якісну визначеність через функціональну єдність своїх компонентів» [12, с. 187];

- будь-яка система (в тому числі система, закріплена нормами права) повинна мати спільну мету та низку завдань, що допомагають досягти поставленої мети [12, с. 187].

Втім, ці думки потребують уточнення з нашого боку. По-перше, функції має не тільки «система» як цілісне явище, а й кожен елемент такої системи. Тому кожен елемент системи в тій чи іншій мірі сприяє реалізації загальних функцій системи, але, як правило, має свої специфічні функції, що і відрізняє «функціональне призначення» одного елемента системи від іншого. Наприклад, людина як біологічна система реалізує в сучасному світі дві основні функції: 1) репродуктивну; 2) виживання. Реалізації цих загальних функцій допомагають всі органи людського організму: серце виконує насосну функцію, тобто накачує кров у судини і переносить її до клітин тіла [66], нервова система – наступні функції: сприйняття інформації; її аналіз; формування відповіді [79] тощо. По-друге, не існує системи там, де відсутня загальна мета, яка об'єднує собою всю сукупність елементів. Іншими словами, сукупність елементів, яка підпорядкована єдиній цілі, є системою, сукупність же елементів, яка не підпорядкована єдиній цілі, – залишається сукупністю елементів. Наприклад, перелік адміністративних стягнень в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) за цим критерієм не є системою, адже «ціль», по-перше, притаманна свідомій особі (адміністративне стягнення не є свідомою особою), по-друге, притаманна будь-якій свідомій діяльності (самі собою адміністративні стягнення не є свідомою діяльністю). Тому, можна говорити про систему суб'єктів, що накладають адміністративні стягнення на правопорушників, але не можна, на нашу думку, виділяти «систему адміністративних стягнень».

Досліджуючи суб'єктів державної політики у сфері захисту прав дитини Л.А. Мельник наголошує на тому, що «в Україні система органів і служб у

справах дітей та спеціальних установ для дітей має достатньо розгалужену структуру, кожен ланцюг якої здійснює конкретну компетенцію для забезпечення прав дитини» [69]. Тобто розгалужений перелік суб'єктів публічного управління Л.А. Мельник називає «системою» на тій підставі, що функціонування всіх цих суб'єктів об'єднано єдиною метою – забезпечення прав дитини. Поряд з цим слід відмітити, що термін «суб'єкти державної політики» є некоректним з наукової точки зору. Є суб'єкти, які виключно формують таку державну політику, є суб'єкти, які виключно її реалізують, і завжди є суб'єкти, які приймають участь як у формуванні державної політики, так і її реалізації. У цьому зв'язку, зазначену статтю коректніше було б назвати – «Суб'єкти, які формують та реалізують державну політику у сфері захисту прав дітей».

Заслуговує на увагу термін, що корелюється з темою нашого дисертаційного дослідження, запропонований І.І. Волковою – «інституційна система забезпечення захисту прав дитини» [21]. Вчена зазначає, що національна система органів публічного управління обмежується суб'єктами публічного адміністрування, які, в свою чергу, поділяються на: 1) суб'єктів загальної компетенції (наприклад, парламент, уряд і ін.); 2) суб'єктів спеціальної компетенції (наприклад, Міністерство соціальної політики України тощо). Інституційна система забезпечення захисту прав дитини також включає до свого складу окрім суб'єктів публічного адміністрування ще й різного роду громадські організації (наприклад, які надають матеріальну допомогу, тощо) [21, с. 88-90]. Втім, в публікації І.І. Волкової, по-перше, відсутнє визначення поняття «інституційна система забезпечення захисту прав дитини», по-друге, відсутня аргументація стосовно того, чому певну сукупність суб'єктів вчена вважає системою.

Як констатацію факту можна сприймати висновки Б.І. Стахура, який розглядає у своєму комплексному дослідженні «Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві» [136]. Нашу увагу привернула назва дослідження, адже для того щоб визначитись із роллю суб'єкта у якійсь системі, необхідно чітко задати параметри такої системи. Б.І. Стахура в самій назві дисертації задав два критерії. З одного боку, автор повинен був розкрити роль органів державної влади в системі суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення прав людини (до таких, як відомо, відносяться не тільки національні публічно-владні суб'єкти, а й міжнародні організації), а з іншого, показати значення органів державної влади в системі суб'єктів національної правової системи, які забезпечують дотримання і реалізацію прав людини в Україні як демократичній державі (до таких відносяться не тільки національні публічно-владні суб'єкти, а й громадські об'єднання, які легально функціонують в Україні). По-суті, необхідно було визначати роль державних органів у двох самостійних системах – 1) міжнародна та національна система публічно-владних суб'єктів щодо забезпечення прав людини; 2) національна система суб'єктів публічного і приватного права щодо забезпечення прав людини. Зокрема, вчений:

- захоплюється аналізом понять «правова держава», «права людини», «цінність демократичного суспільства» і, при цьому, уникає аналізу таких важливих для розкриття теми дослідження понять – «система», «система суб'єктів забезпечення прав людини», «система органів державної влади у сфері забезпечення прав людини» і ін. [136, с. 7-9];

- систему органів державної влади у сфері забезпечення прав людини звів до банального перерахування таких органів [136, с. 9-10], що є недостатнім для визначення ролі відповідних органів у більш загальних системах суб'єктів щодо забезпечення прав людини, про які вже йшла мова вище;

- «роль», яку автор повинен був розкрити і обґрунтувати в дисертації, була визначена наступною фразою: «Органи державної влади *відіграють провідну роль* у забезпеченні реальних гарантій прав людини, при цьому повинні діяти не тільки ті гарантії, що закріплені нормами права, але й гарантії, які визначаються іншими соціальними нормами: нормами моралі, етики, корпоративними нормами, нормами-звичаями тощо» [136, с. 13].

На противагу методології дослідження Б.І. Стахури, пропонуємо:

- а) розкрити зміст поняття «система суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод особи»; б) розкрити взаємозв'язок елементів, що наповнюють таку систему; в) визначити роль Уповноваженого у справах ЄСПЛ у даній системі як одного із важливих елементів цієї системи.

Ю.В. Фомін, аналізуючи органи внутрішніх справ як невід'ємний елемент системи публічної адміністрації, спочатку розкриває зміст поняття «публічна адміністрація», потім пропонує авторське бачення системи публічної адміністрації [139, с. 36-75], і лише після цього, обґрунтовує роль органів внутрішніх справ у системі публічної адміністрації [139, с. 75-104]. Втім, вчений не пропонує остаточних висновків щодо визначення поняття «система публічної адміністрації». Наприклад, Ю.В. Фомін констатує: «Саме завдяки ефективній взаємодії органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можна буде розглядати як систему публічної адміністрації, складові якої ефективно взаємодіють одна з одною» [139, с. 47]. Іншими словами, система публічної адміністрації – це органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування (органи публічного управління), які ефективно взаємодіють між собою. До того ж така система, не може обмежуватись виключно органами, до її складу обов'язково увійдуть і посадові особи, які наділені відповідними повноваженнями – здійснювати публічне адміністрування. Також Ю.В. Фомін зазначає: «Органи внутрішніх справ України можна розглядати як підсистему

публічної адміністрації» [139, с. 76]. Тобто органи внутрішніх справ, будучи елементом більш загальної системи, самі являють собою складну систему, що складається із багатьох взаємозв'язаних між собою елементів.

Встановлення цього факту є важливим і для нашого дослідження, адже пункт 8 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ закріплює: «Діяльність Уповноваженої особи на регіональному рівні забезпечують представники Уповноваженої особи, що працюють у складі міжрегіональних територіальних органів Мін'юсту і очолюють регіональні відділення Секретаріату Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини» [108, п. 8]. Виходить, Уповноважений у справах ЄСПЛ є не тільки елементом більш загальної системи суб'єктів, а й сам може розглядатися як системна інституція національної правової системи.

А.Г. Чубенко пропонує декілька визначень системи цивільного захисту. По-перше, він стверджує, що «система цивільного захисту – це сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних та недержавних організацій, окремих громадян, які в межах своєї компетенції або особистої ініціативи виконують завдання щодо забезпечення цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, а також сукупність суб'єктів, які беруть участь у фінансово-ресурсному забезпеченні цих заходів» [141, с. 370].

Ми погоджуємося із А.Г. Чубенко, в частині того, що систему певних суб'єктів завжди наповнюють суб'єкти публічного управління, державні та недержавні організації, а іноді, і окремі фізичні особи, які досягають цілі, виконують завдання і реалізують функції, що є загальними для всієї системи. Втім, не можемо погодитись з ним у тому, що до системи цивільного захисту він відніс також суб'єктів, що здійснюють фінансово-ресурсне забезпечення цивільного захисту. Для нас є очевидним, що окремо існує «система цивільного

захисту» та окремо «система фінансового забезпечення діяльності суб'єктів цивільного захисту». Поєднання цих двох самостійних систем бачимо методологічно невірним.

По-друге, А.Г. Чубенко зазначає, що сучасна система цивільного захисту «становить собою складний механізм, кожен з компонентів якого має виконувати конкретні функції, спрямовані на досягнення суспільних цілей, і водночас працює як цілісна система, що є інструментом реалізації державної політики у сфері національної безпеки» [141, с. 20]. Підтримуємо думку вченого в тому, що будь-яка система суб'єктів характеризується тим, що «має спільні цілі» і, в той же час, кожен елемент такої системи досягає свої особисті цілі та реалізує свої особисті функції. Втім, не можемо погодитись із тим, що автор визначає систему суб'єктів шляхом використання поняття «механізм», адже в юридичній науці це поняття має інше змістовне наповнення [2, с. 125-128; 137, с. 12-18; 14, с. 148-153]. Скоріш за все, А.Г. Чубенко хотів визначити систему цивільного захисту як складну конструкцію (тобто явище із складною внутрішньою структурою), але використав невдале для цього поняття – «механізм».

Таким чином, підхід, який використав А.Г. Чубенко в своїй дисертації, дозволяє нам розглядати систему суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод особи, як сукупність органів, посадових і службових осіб, а також осіб приватного права, діяльність яких підпорядкована досягненню однієї мети – забезпечення захисту прав і свобод особи.

О.О. Плетньова, розглядаючи систему антимонопольних органів в Україні, зазначає, що ця система являє собою «сукупність взаємодіючих та взаємопов'язаних юридичних осіб, головним завданням яких є забезпечення державного захисту економічної конкуренції, для чого вони наділяються владними повноваженнями щодо здійснення контролю за дотриманням

суб'єктами господарювання, органами державної влади та місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю норм конкурентного законодавства України» [86, с. 5]. Тобто у самому визначенні «системи» названі основні ознаки, що її характеризують:

- а) це сукупність взаємопов'язаних між собою та взаємодіючих між собою осіб;
- б) це сукупність осіб, які об'єднані спільними завданнями;
- в) це сукупність осіб, які наділяються адміністративно-правовим статусом, необхідним для реалізації поставлених перед системою завдань.

Виходить, що адміністративно-правовий статус публічно-владному суб'єкту (до яких відноситься і Уповноважений у справах ЄСПЛ) необхідний як для взаємодії з іншими елементами системи, так і для виконання поставлених (наявних) перед «системою» цілей та завдань. Без адміністративно-правового статусу суб'єкта не можливо визначити його місце та роль в більш загальній системі суб'єктів, а без розуміння ролі та місця суб'єкта в системі, що моделюється (це часто відбувається в ході реформування органів публічного управління та правосуддя), не можливо визначитись із адміністративно-правовим статусом конкретного суб'єкта (можливі помилки у вигляді дублювання повноважень, прогалин в компетенції тощо).

Комплексна праця В.В. Логоша, в якій вчений намагається визначити місце прокуратури в системі державних органів [61] як владного суб'єкта в системі стримувань і противаг між трьома гілками влади, відповідно до мети верховенства права, утвердження такого правопорядку, який обмежує абсолютизм державної влади, відповідно до Конституції України, ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього необхідні правові механізми. Уповноважений у справах ЄСПЛ не є суб'єктом системи правоохоронних та судових органів, але є важливим суб'єктом у системі забезпечення захисту прав людини. Відповідно, виникає необхідність уточнення «системи», в якій

Уповноважений у справах ЄСПЛ є повноцінним елементом, та конкретизації його ролі в системі і для функціонування системи як її невід'ємного елемента.

В.В. Логоша зазначає: «Прокуратура України – це організаційно відокремлена багатофункціональна самостійна незалежна система державних органів, яка при здійсненні своєї діяльності з нагляду за додержанням законів впливає на кожну з гілок державної влади, забезпечуючи взаємодію та баланс між ними» [61, с. 25]. Виникає питання – чи можемо ми визначити посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ як «організаційно відокремлену», «багатофункціональну» і «незалежну» посаду в органах державної влади, яка здійснює захист прав і свобод особи через взаємодію та баланс між суб'єктами міжнародного і національного права чи правосуддя?

Спробуємо надати відповідь на поставлене питання.

1. Уповноважений у справах ЄСПЛ не має організаційну відокремленість, адже є посадовою особою Міністерства юстиції України, яка взяла на себе реалізацію такої функції центрального органу виконавчої влади як «забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини, координації виконання його рішень, а також інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень Європейського суду з прав людини» [108]. Більш того, міністр теж може здійснювати представництво інтересів України, як сторони справи, у ЄСПЛ. Тобто, Уповноважений у справах ЄСПЛ забезпечує лише один із напрямів діяльності Міністерства юстиції України та органічно вплетений у діяльність даного центрального органу виконавчої влади.

2. Посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ є багатофункціональною посадою, адже за цією посадою закріплюються функція звітування, представницька та координаційна функції. Втім, наявність «багатофункціональності» посади чи її відсутність свідчить лише про «складну»

чи «просту» роль, яку відіграє дана посада у загальній системі суб'єктів і жодним чином не свідчить про її організаційну відокремленість.

3. Поняття «незалежність органу (посадової особи)» є достатньо спірним в наукових джерелах та джерелах права. Наприклад, той факт, що Уповноважений у справах ЄСПЛ керується у своїй діяльності виключно Конституцією і законами України, актами Президента та уряду України, міжнародними договорами України та Регламентом ЄСПЛ [108, п. 2], свідчить про «незалежність» даного суб'єкта від впливу на його діяльність інших чинників (політичних, економічних, тощо). В той же час, факт про те, що Уповноважений у справах ЄСПЛ може бути «звільнений з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра юстиції» [108, п. 2], свідчить про його службову залежність від керівника. Скажімо так, Уповноважений у справах ЄСПЛ є незалежним суб'єктом у реалізації свого адміністративно-правового статусу, і залежним у відносинах підпорядкування.

4. Уповноваженого у справах ЄСПЛ можна розглядати як посадову особу, яка здійснює захист прав і свобод особи через взаємодію та баланс між суб'єктами міжнародного і національного права. Це достатньо новаторський підхід до характеристики ролі Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод особи, адже він, по-перше, взаємодіє як із суб'єктами міжнародного (ЄСПЛ), так і національного права (наприклад, під час виконання рішень ЄСПЛ в Україні), по-друге, забезпечує баланс між суб'єктами міжнародного і національного права, адже, з одного боку, у нього виникає необхідність захисту України на засіданнях ЄСПЛ як правової і демократичної держави, а з іншого, у нього є обов'язок забезпечення прав і свобод людини та громадянина в умовах грубих порушень цих прав і свобод у рішеннях та діях публічно-владних суб'єктів національної правової системи.

М.А. Баламуш та М.І. Лазарева, які в публікації аналізують правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ, зазначають, що «система державних посад, діяльність яких спрямована на забезпечення та реалізацію в Україні прав і свобод людини та громадянина, не отримала ще цілісного і комплексного дослідження. Більшість інститутів у цій сфері працюють розрізнено і неконсолідовано» [8, с. 41]. Вчені зосередились в основному на посадах, так званих «урядових уповноважених», а тому свій висновок звузили до посад, які забезпечують реалізацію, охорону і захист прав та свобод особи в Україні. На нашу ж думку, цей висновок можна розширити на всіх суб'єктів, які забезпечують захист прав і свобод особи (тобто не тільки на посадових осіб, а й на органи публічного управління та відповідні громадські об'єднання). Коли суб'єкти, що забезпечують захист прав і свобод особи, функціонують «розрізнено і неконсолідовано», то виникають сумніви у тому, що певна сукупність суб'єктів представляє собою цілісну систему. Тобто «система суб'єктів» може бути результатом наукового абстрагування, але не завжди така система може існувати в реальному житті. Система у даному випадку буде існувати як певний «ідеал», до якого слід прагнути. В подальших положеннях роботи ми будемо доводити, що система суб'єктів, які забезпечують в Україні захист прав і свобод особи, існує, а Уповноважений у справах ЄСПЛ є невід'ємним елементом цієї системи. Це буде результат нашого наукового абстрагування, який можна сприймати або як даність, або як «ідеал», до якого суб'єктам правотворчої і правозастосовної діяльності слід прагнути.

В спеціальній літературі можна зустріти наукові публікації, автори яких зосереджуються не на сутності поняття «система», а на розкритті «механізму захисту прав людини», і, відповідно, не розкривають сутності взаємодії елементів системи як злагодженого цілісного організму. Наприклад, І.А. Шуміло запропонувала корисну для наукової спільноти публікацію, присвячену

міжнародній системі захисту прав людини [146], втім, окрім гучної назви її публікації та назв окремих підрозділів її праці (які є корисними для нашого дослідження), автор оминає аналізу поняття «система», а також характеристику через цю призму понять: «система захисту прав людини ЄС», «система захисту прав людини в мусульманських країнах» та «регіональні системи захисту прав людини» [146, с. 67, 101, 139].

На нашу думку, система суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, повинна відповідати наступним критеріям.

1. *«Система» повинна мати достатній для її життєздатності набір елементів.* Мова в даному випадку йде не скільки про ефективність системи, оскільки про її життєздатність, тобто про здатність системи саму себе забезпечувати зсередини та протистояти зовнішнім викликам. Набір елементів може або ледь-ледь підтримувати життєздатність системи, або забезпечувати її процвітання та ефективність. Відповідно, виникає необхідність визначення елементів, які сьогодні входять до системи суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина. Це достатньо складне завдання, адже в широкому розумінні до такої системи можна включити громадські об'єднання, які створюються для захисту прав і інтересів певної категорії осіб (наприклад, громадська організація «Всеукраїнське об'єднання-захист прав матерів» [22]), а у вузькому розумінні таку систему можна звести тільки до органів виконавчої влади, які здійснюють захист прав і свобод людини та громадянина в Україні (наприклад, Національна поліція [113]). Отже, при визначенні системи суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини в Україні, необхідно визначитись із колом таких суб'єктів.

На нашу думку, широке трактування поняття «система суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина» є занадто громіздкою, а тому в ній виділити місце та роль Уповноваженого у справах

ЄСПЛ буде не тільки важко, а й неможливо. До того ж, чим більше суб'єктів, тим менше впевненості в тому, що вони наповнюють собою якусь цілісну систему. Скоріш за все, в таких випадках мова йде про звичайну «сукупність» суб'єктів, які об'єднані загальним напрямом діяльності. Наприклад, в Україні створені чисельні антикорупційні органи, які (за задумкою політиків і законодавця) повинні були утворити систему антикорупційних органів. Втім, сьогодні це лише проста «сукупність» органів антикорупційної спрямованості, діяльність яких не узгоджена, нескоординована та неефективна.

Вузьке ж трактування поняття «система суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина» теж не дозволяє визначитись із роллю і місцем в цій системі Уповноваженого у справах ЄСПЛ, адже функція захисту прав і свобод людини та громадянина реалізується не лише виконавчою, а й законодавчою та судовою владою.

В контексті нашого дослідження поняття «система суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина» характеризується наступними ознаками:

- мова йде про публічно-владних суб'єктів, які реалізують свої повноваження, по-перше, як представники законодавчої, судової та виконавчої влади, по-друге, як державні органи, що не належать до жодної із гілок державної влади (наприклад, Служба безпеки України);

- термін «забезпечення захисту» дозволяє до суб'єктів такої системи віднести не тільки правоохоронні та судові органи, які безпосередньо здійснюють в країні юрисдикційний захист прав і свобод людини та громадянина, а й суб'єктів, які здійснюють неюрисдикційну правозахисну (правотворчу та правозастосовну) діяльність (наприклад, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини).

Таким чином, система публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, включає до свого складу:

1) суб'єктів, що встановлюють засади захисту прав і свобод людини та громадянина (парламент) та забезпечують правове регулювання такого захисту (уряд та Президент України). Наприклад, 20 грудня 1991 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [120], а 01 червня 2021 року – Закон «Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів» [99]. Крім цього, подібні нормативно-правові акти підзаконного характеру приймаються на рівні уряду [28] та Президента України [107];

2) суб'єктів, які з метою захисту прав і свобод особи здійснюють юрисдикційну (правоохоронну) діяльність (прокуратура, Служба безпеки України, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України і ін.);

3) суб'єктів, що здійснюють правосуддя (Конституційний Суд України, Верховний Суд і ін.);

4) суб'єктів, які здійснюють діяльність щодо запобігання порушень прав і свобод особи (наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції);

5) суб'єктів, що здійснюють неюрисдикційну (в основному представницьку) правозахисну діяльність (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, консульські установи, Уповноважений у справах ЄСПЛ і ін.).

З цих позицій, Уповноважений у справах ЄСПЛ відноситься до публічно-владних суб'єктів виконавчої влади, які здійснюють неюрисдикційну правозахисну діяльність.

З одного боку, запропонована вище система публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, є досконалою:

- є суб'єкти, які встановлюють правові засади та надають правове забезпечення власне захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні;
- є суб'єкти, які шляхом вживання запобіжних заходів (моніторинг, контроль і ін.) забезпечують захист прав і свобод особи;
- є суб'єкти, які через юрисдикційні повноваження забезпечують захист прав і свобод особи;
- є суб'єкти, які через представництво інтересів особи чи держави здійснюють захист прав і свобод людини та громадянина.

Тобто в середині системи кожен елемент реалізує свої специфічні функції, виконання яких забезпечує досягнення загальної для всіх публічно-владних суб'єктів мети – забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

З іншого боку, запропонована вище система публічно-владних суб'єктів залишається недосконалою, адже наявність в ній Уповноваженого у справах ЄСПЛ свідчить про те, що в окремих випадках проблема захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні вийшла за межі національної правової системи і стала предметом розгляду в ЄСПЛ, де Україна виступає відповідачем по справі. Цей факт породжує логічне запитання – Уповноважений у справах ЄСПЛ захищає на засіданнях ЄСПЛ державу «Україна» чи права і свободи людини та громадянина? Відповісти на це питання нам допоможе Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ [108], в якому серед інших важливих завдань даної посадової особи названі:

- здійснення представництва України в ЄСПЛ;
- здійснення координації виконання в Україні рішень ЄСПЛ;

- інформування Комітету міністрів Ради Європи про стан виконання Україною рішень ЄСПЛ.

Отже, відповідь на поставлене нами питання повинна бути наступна.

Уповноважений у справах ЄСПЛ як елемент системи публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, в першу чергу забезпечує захист прав і свобод людини та громадянина через такі види діяльності як координація виконання рішень ЄСПЛ в нашій країні та інформування органів Ради Європи про стан виконання таких рішень.

Будучи елементом системи органів державної влади, Уповноважений у справах ЄСПЛ здійснює представництво (захист) інтересів України на засіданнях ЄСПЛ. Такий захист важливий для збереження і підтримки авторитету нашої країни як демократичної, правової і соціальної держави.

2. Елементи системи взаємодіють між собою та доповнюють один одного, що і надає системі цілісності і стійкості. В середині системи публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «запобіжника», який вмикається у випадку грубих порушень прав і свобод людини та громадянина рішеннями, діями чи бездіяльністю національних публічно-владних суб'єктів України, що підтверджується відповідним рішенням ЄСПЛ. Його діяльність спрямована на виправлення можливих помилок в діяльності інших суб'єктів системи публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина.

3. Система є ефективною та життєздатною, якщо несприятлива до зовнішніх негативних і руйнівних проявів. Зовні системи публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «захисника»

держави, а точніше – захисника рішень і дій національних органів публічної влади, які приймалися і вчинялися у відповідності вимог Конституції та законів України. В даному випадку багато залежить від професійності особи, яка займає посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ, адже власне вона (особа) здійснює підготовку і внесення на ЄСПЛ необхідних матеріалів, а також приймає участь у слуханні справ.

Отже, система суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, повинна відповідати наступним критеріям: 1) мати достатній для її життєздатності набір елементів; 2) її елементи взаємодіють між собою та доповнюють один одного, що і надає системі цілісності і стійкості; 3) є ефективною та життєздатною, якщо несприятлива до зовнішніх негативних і руйнівних проявів.

Хочемо підкреслити, що роль Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі суб'єктів, які забезпечують захист прав і свобод особи, обумовлені також специфікою посади у системі органів виконавчої влади. Ця посада наближена до політичних посад в органах виконавчої влади, про що більш детально піде мова в наступних підрозділах дисертації, по-друге, має тісний зв'язок із поняттям «адміністративно-правовий статус», зміст та елементний склад якого теж буде розкрито у наступних підрозділах роботи.

Таким чином, можна констатувати, що Уповноважений у справах ЄСПЛ відноситься до публічно-владних суб'єктів виконавчої влади, які здійснюють неюрисдикційну правозахисну діяльність. При цьому, в середині системи публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «запобіжника», який вмикається у випадку грубих порушень прав і свобод людини та громадянина з боку національних публічно-владних суб'єктів України, ззовні ж системи – Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль

«захисника» держави, а точніше – «захисника» рішень і дій національних органів публічної влади. В той же час, Уповноважений у справах ЄСПЛ відіграє роль «балансу» між рішеннями суб'єктів міжнародного і національного права, адже, з одного боку, у нього виникає необхідність захисту України на засіданнях ЄСПЛ як правової і демократичної держави, а з іншого, у нього є обов'язок забезпечення прав і свобод людини та громадянина в умовах грубих порушень цих прав і свобод у рішеннях та діях публічно-владних суб'єктів національної правової системи.

Висновки до розділу 1

Аналіз теоретичних основ дослідження адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ дає можливість зробити наступні висновки.

1. На підставі аналізу комплексних досліджень адміністративно-правового статусу та елементів його структури зроблено висновки, що: 1) в науці адміністративного права непоодинокі випадки коли пропонуються визначення адміністративно-правового статусу, які не розкривають зміст даного поняття (наприклад, пропонуються визначення у вигляді перерахування елементів, що входять до структури адміністративно-правового статусу, або ж визначення, в яких розкривається зміст будь-яких інших правових явищ, але не адміністративно-правового статусу – тобто правове положення особи у суспільстві); 2) в спеціальній літературі структура адміністративно-правового статусу може включати від двох до восьми і більше елементів, що ускладнює загальне сприйняття адміністративно-правового статусу як категорії

адміністративного права; 3) в науці адміністративного права відсутня чітка дефрагментація структури адміністративно-правового статусу в залежності від специфіки суб'єкта адміністративного права (наприклад, структура, яка притаманна статусу публічно-владних суб'єктів, має суттєво відрізнятись від структури, наприклад, адміністративно-правового статусу громадянина України, в свою чергу, структура адміністративно-правового статусу державного органу повинна суттєво відрізнятись від структури статусу службової особи, яка займає політичну посаду в органах виконавчої влади, тощо); 4) в спеціальній літературі до структури адміністративно-правового статусу (на нашу думку, помилково) включаються елементи, які характеризують процес набуття адміністративно-правового статусу (адміністративна правосуб'єктність, порядок утворення публічно-владного суб'єкта тощо) або процес його реалізації (мета форми діяльності, принципи та інші гарантії діяльності тощо); 5) структура адміністративно-правового статусу не є чимось беззаперечним, вона змінюється в залежності від необхідності максимального відображення специфіки правового становища особи у суспільстві тощо.

2. На підставі проведеного дослідження публікацій, які присвячені особливостям функціонування в Україні Уповноваженого у справах ЄСПЛ, можна зробити наступні висновки: 1) адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ комплексно в науці адміністративного права не досліджувався; 2) більшість наукових праць, які характеризують особливості функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ звертають увагу на особливості його участі в процесуальних відносинах, що регламентуються нормами міжнародного права, та питаннях його підпорядкування в системі органів виконавчої влади, чим не обмежується роль і значення даної посади як суб'єкта публічного адміністрування; 3) лише поодинокі публікації присвячені

характеристиці посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ як політичної посади в системі органів виконавчої влади та особливостям його адміністративно-правового статусу.

3. Встановлено, що система суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, має відповідати наступним критеріям: 1) мати достатній для її життєздатності набір елементів; 2) її елементи взаємодіють між собою та доповнюють один одного, що і надає системі цілісності і стійкості; 3) є ефективною та життєздатною, якщо несприятлива до зовнішніх негативних і руйнівних проявів.

4. Поняття «система суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина» характеризується наступними ознаками: а) мова йде про публічно-владних суб'єктів, які реалізують свої повноваження, по-перше, як представники законодавчої, судової та виконавчої влади, по-друге, як державні органи, що не належать до жодної із гілок державної влади; б) термін «забезпечення захисту» дозволяє до суб'єктів такої системи віднести не тільки правоохоронні та судові органи, які безпосередньо здійснюють в країні юрисдикційний захист прав і свобод людини та громадянина, а й суб'єктів, які здійснюють неюрисдикційну правозахисну діяльність.

5. Система публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, включає до свого складу: 1) суб'єктів, що встановлюють засади захисту прав і свобод людини та громадянина і забезпечують правове регулювання такого захисту; 2) суб'єктів, які з метою захисту прав і свобод особи здійснюють юрисдикційну (правоохоронну) діяльність; 3) суб'єктів, що здійснюють правосуддя; 4) суб'єктів, які здійснюють діяльність щодо запобігання порушень прав і свобод особи; 5) суб'єктів, що здійснюють неюрисдикційну правозахисну діяльність.

6. Уповноважений у справах ЄСПЛ відноситься до публічно-владних суб'єктів виконавчої влади, які здійснюють неюрисдикційну правозахисну діяльність. При цьому, в середині системи публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «запобіжника», який вмикається у випадку грубих порушень прав і свобод людини та громадянина з боку національних публічно-владних суб'єктів України, ззовні ж системи – Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «захисника» держави, а точніше – «захисника» рішень і дій національних органів публічної влади. В той же час, Уповноважений у справах ЄСПЛ відіграє роль «балансу» між рішеннями суб'єктів міжнародного і національного права, адже, з одного боку, у нього виникає необхідність захисту України на засіданнях ЄСПЛ як правової і демократичної держави, а з іншого, у нього є обов'язок забезпечення прав і свобод людини та громадянина в умовах грубих порушень цих прав і свобод у рішеннях та діях публічно-владних суб'єктів національної правової системи.

РОЗДІЛ 2.

ЕЛЕМЕНТНИЙ СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЙОГО ХАРАКТЕРИСТИКА

2.1. Адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини: поняття та елементи

У національному законодавстві існує два підходи до регулювання правового статусу службовців виконавчої влади: 1) встановлення загальних вимог до осіб, які претендують чи займають адміністративні посади в органах виконавчої влади, та закріплення повноважень за адміністративними посадами в системі органів виконавчої влади; 2) визначення політичних посад в системі органів виконавчої влади, які не завжди супроводжуються спеціальними вимогами до осіб, що претендують на такі посади. Перший підхід має безліч переваг:

- дозволяє на конкурсній основі відібрати фахових людей до складу органів виконавчої влади;
- за діяльністю таких службовців здійснюється суворий внутрішній (з боку вищестоящих суб'єктів) та зовнішній контроль (наприклад, з боку громадськості);
- неефективна, непрофесійна і, нарешті, незаконна діяльність таких службовців тягне за собою один із видів юридичної відповідальності (дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну чи кримінальну);
- основні вимоги до правового статусу таких службовців закріплені в Законі України «Про державну службу» [101], тобто є єдиний нормативно-

правовий акт, який дає визначення державної служби, державного службовця, посади державної служби тощо.

Стосовно другого підходу щодо регулювання правового статусу політичних посад в системі органів виконавчої влади в національному законодавстві, можна висловити відповідні зауваження та наше бачення:

- відсутність конкурсного відбору при обранні особи на політичну посаду негативно позначається на якості і ефективності діяльності в цілому системи органів виконавчої влади (не завжди на такі посади приходять фахові особи);

- відсутні (реально функціонуючі та ефективні) механізми контролю діяльності таких політичних посад як з боку вищестоящих суб'єктів управління, так і з боку громадськості;

- неефективна, непрофесійна і, нарешті, незаконна діяльність таких посадових осіб, як показує життя, тягне за собою лише політичну відповідальність у вигляді відправлення у відставку;

- основні вимоги до правового статусу політичних посад закріплені не в законах, а в окремих підзаконних актах, які за своїм змістом не розкривають всю специфіку адміністративно-правового статусу таких осіб. До того ж, національне законодавство не містить визначення політичної служби, політичного службовця та не пропонує класифікацію політичних посад в органах виконавчої влади.

Власне в таких умовах функціонує сьогодні Уповноважений у справах ЄСПЛ, адміністративно-правовий статус якого чітко не визначений в національному законодавстві, адже Положення про Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини від 31 травня 2006 р. [108], по-перше, чітко не відповідає на питання про вид публічної служби, яку дана особа проходить, по-друге, змішує компетенцію, завдання, функції та права публічного

службовця, що свідчить про повне ігнорування загальних підходів до адміністративно-правового статусу суб'єкта публічного права.

Тому питання з'ясування адміністративно-правового статусу Уповноважений у справах ЄСПЛ набувають особливої актуальності в сучасних умовах державотворення в Україні.

Окремі аспекти проходження публічної служби (в тому числі політичної служби) в органах виконавчої влади розглядають в своїх працях М.А. Баламуш, О.М. Бандурка, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, М.І. Лазарева, О.І. Миколенко, В.С. Ніколайчук, Н.І. Стахова та багато інших вітчизняних науковців. Втім, представлені в науковій літературі дослідження зводяться до вивчення і розкриття наступних напрямів: а) детальний аналіз адміністративно-правового статусу публічних службовців, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади, та фрагментарний (негрунтовний) аналіз статусу публічних службовців, які займають в цій системі політичні посади; б) детальний аналіз конституційно-правового статусу народних депутатів та депутатів місцевих рад, які є політичними особами (політичними службовцями), та відсутність узагальненого аналізу правового статусу всіх без виключення політичних службовців (політичних осіб), до яких відносяться і політичні особи (політичні службовці) органів виконавчої влади. Отже, інститут публічної служби політичної особи в частині визначення адміністративно-правового статусу політичних службовців (політичних осіб), до яких відноситься і Уповноважений у справах ЄСПЛ, потребує подальшого розвитку та вдосконалення в юридичній науці та національному законодавстві.

Слід вказати на вирішення трьох важливих для розкриття теми дослідження завдань:

по-перше, визначити місце посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ в системі посад органів виконавчої влади, адже такі посади поділяються на два

види – адміністративні і політичні, втім національне законодавство не дає чіткої відповіді на те, до якого виду посад відноситься посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ;

по-друге, здійснити аналіз думок, представлених у наукових джерелах, стосовно визначення поняття «адміністративно-правовий статус» та елементів його структури;

по-третє, з огляду на правове регулювання статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ визначити та розкрити елементи, які входять до структури його адміністративно-правового статусу.

Українські дослідники М.А. Баламуш і М.І. Лазарева характеризують Уповноваженого у справах ЄСПЛ, по-перше, як суб'єкта публічної служби, по-друге, як суб'єкта політичної служби в органах виконавчої влади [8]. Автори статті зазначають: «Бурхливий розвиток національного законодавства у сфері публічної служби демонструє, з одного боку, євроінтеграційні прагнення нашої держави створити ефективну систему управлінців, що вирішують проблеми як на загальнодержавному, так і муніципальному рівнях, з іншого, бажання закріпити всі європейські новації в національне законодавство і публічну службу України без будь-якого наукового (системного) обґрунтування їх місця і ролі в уже існуючій національній системі публічної влади» [8, с. 39-40]. І далі, в якості підтвердження своїх слів, наводять приклади створення та функціонування в уряді України таких посад, як Уповноважений у справах ЄСПЛ, Урядовий уповноважений з питань гендерної політики та Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю.

Дійсно, ознайомлення із правовим регулювання в національному законодавстві публічної служби показує, що найбільш детально регламентуються особливості проходження державної служби [101], служби в прокуратурі [117] і служби на посаді судді [121]. Навіть спеціалізований Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не так детально

регламентує службові відносини в органах місцевого самоврядування, адже змішує політичні, адміністративні посади, а також посади патронатної служби в цих органах.

Тобто велика кількість посад, до яких відноситься і посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ, мають нечітке і несистемне правове забезпечення. Норми національного законодавства не визначають місце цієї посади у загальній системі посад виконавчої влади. Виникає враження, що суб'єкти правотворчої діяльності рефлекторно реагують на зовнішні виклики для країни і суспільства та, без врахування системних підходів до посад в органах виконавчої влади, запроваджують такі посади. Це не означає, що посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ є зайвою у системі посад органів виконавчої влади. Але її правове забезпечення повинно бути, на нашу думку, більш деталізованим та конкретизуючим. Навіть той факт, що в подальшому ми будемо доводити тезу про те, що посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ є політичною посадою, вже свідчить про недосконалість національного законодавства, яке регламентує адміністративно-правовий статус даного публічного службовця. Дуже важливо, щоб на законодавчому рівні регулювались види публічних службовців, а також види посад в системі органів виконавчої влади. Тоді не буде суперечностей та непорозумінь стосовно місця Уповноваженого у справах ЄСПЛ серед урядових посад, а будь-які нові посади будуть мати законодавче підґрунтя та відповідне наукове обґрунтування.

Взагалі дивує, що бурхливий розвиток в Україні службового права, як частини адміністративного права, не ознаменувався до сих пір прийняттям нормативно-правового акту, який би закріплював види публічної служби в Україні і загальні вимоги до всіх публічних службовців. Розпорошені ж нормативно-правові акти, які закріплюють правовий статус окремих видів публічних службовців, поки що сприймаються як акти фрагментарного і

безсистемного правового регулювання. У зв'язку з цим, повністю погоджуємось із тезою, яку висловили М.А. Баламуш і М.І. Лазарева стосовно посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ: «Законодавець весь час прикривається такими нечіткими формулюваннями як «прирівнюється до посади», замість того, щоб чітко визначити місце і статус посадової особи в загальній системі посад органів виконавчої влади» [9, с. 40].

На нашу думку, посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ відноситься до політичних посад виконавчої влади. Спробуємо цей факт довести наступними аргументами.

1. *В нормативно-правових актах не закріплено, що посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ є політичною посадою в уряді*, втім тривалий час цю посаду або прирівнювали до посади заступника, або відкрито називали заступником Міністра юстиції України [96; 98]. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» відносить як міністра, так і його заступників, до політичних посад в органах виконавчої влади [124, ст. 9]. Остання редакція Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ від 31 травня 2006 р. [108] прирівнює дану посадову особу до «урядового уповноваженого». Власне цей факт викликає сумніви і застереження при визначенні місця посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ в системі посад уряду та інших органів виконавчої влади. Ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [110], ні Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [124] не згадують про існування такої посади як «урядовий уповноважений», а тому виникає чимало питань до правових підстав виділення такої посади та її функціонування. Втім, з нашими аргументами погоджуються і інші науковці. Наприклад, вже згадані нами М.А. Баламуш і М.І. Лазарева зазначають: «Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини є особою, яка займає політичну посаду в Міністерстві юстиції» [9, с. 42]. Подібні думки висловлюють О.І. Миколенко та

О.М. Миколенко, які підкреслюють: «Інша ситуація виникає, коли мова йде про публічних службовців, що займають політичні посади в органах виконавчої влади. Наприклад, адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини ...» [73, с. 38];

2. *На політичні посади призначаються, як правило, політики, особливо, коли це стосується таких посад як народний депутат, депутат місцевої ради, Президент України, Прем'єр-міністр України та міністри.* За цим же критерієм призначається більшість урядових уповноважених (наприклад, Урядовий уповноважений з питань гендерної політики [123] та Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю [105]), адже вони допомагають уряду в реалізації єдиної державної політики у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя та у сфері додержання в Україні прав і законних інтересів осіб з обмеженими фізичними можливостями. Проте, на окремі політичні посади призначаються фахівці в певній сфері знань, які можуть якісно та гідно представляти державу чи окремий державний орган в інших установах чи інстанціях. До таких посад відноситься і посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Особа, яка займає дану посаду, не реалізує єдину політику держави в конкретній сфері суспільних відносин, а здійснює представництво України в ЄСПЛ.

Втім, це питання потребує більш ретельного аналізу, адже в науковій літературі неодноразово підкреслюється, що професійність не є обов'язковою ознакою політичних посад в органах виконавчої влади. Зокрема, на це звертає увагу М.О. Германюк, яка вважає, що професійність і політична нейтральність не є ключовими вимогами до політичних посад взагалі. І якщо з політичною нейтральністю можна погодитись (це один із критеріїв поділу посад в органах виконавчої влади на адміністративні і політичні), то стосовно професійності виникають певні проблеми, коли ми починаємо характеризувати посаду

Уповноваженого у справах ЄСПЛ як політичну посаду.

Загальні міркування на цю проблему висловлює і М.А. Баламуш, яка стверджує: «...потребує пояснення поняття «професійність», яке іноді плутають з іншим – «професіоналізм». Професійність означає, що посада в органах виконавчої влади пов'язана з певною професією. До особи, яка претендує на відповідну посаду, висуваються додаткові вимоги, які стосуються професійних здібностей, професіоналізм же означає, що особа, яка претендує на посаду, повинна бути достатньо кваліфікованою щоб ефективно виконувати свої обов'язки. Тому «професійність» є ознакою всіх службовців, що займають в системі органів виконавчої влади адміністративні посади, тоді як «професіоналізм», на нашу думку, є загальним критерієм для всіх видів публічних службовців» [8, с. 65]. На підставі цих міркувань, М.А. Баламуш підтверджує висловлену раніше тезу М.О. Германюк, що політичні посади не потребують до себе такої вимоги як наявність професійності.

З цими думками погоджуємось лише частково. Дійсно, підтверджуємо той факт, що є необхідність розмежування понять «професійність» і «професіоналізм», де перше поняття пов'язане із наявністю у кандидата на посаду певної професії, а друге – із наявністю загальної кваліфікації, яка допоможе більш ефективно виконувати посадові повноваження. Втім, не погоджуємось із тим, що будь-які політичні посади не потребують наявності такої вимоги як професійність. Яскравий цьому приклад, Уповноважений у справах ЄСПЛ, адже особа, що претендує на цю посаду, повинна бути за професією юристом.

Або це слід розглядати як виключення із загального правила, що стосується вимог до політичних посад в органах виконавчої влади, або ж висновок М.О. Германюк і М.А. Баламуш, який був озвучений вище, не повинен бути таким категоричним та повинен звучати наступним чином – на політичні

посади в органах виконавчої влади призначаються особи, які відповідають вимогам професіоналізму, та в окремих випадках повинні бути представниками певної професії. І в першому, і в другому випадку незмінним залишається одне – кандидат на посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ повинен бути за професією юристом.

3. *Національне законодавство передбачає особливий порядок (дуже часто конституційно-правовий порядок) призначення осіб на політичні посади, наприклад, через вибори чи за іншою складною процедурою.* Зокрема, М.А. Баламуш стосовно цього зазначає, що порядок прийняття на політичну посаду, в тому числі, в органах виконавчої влади, як правило, регламентується нормами конституційного права, тоді як особливості реалізації повноважень такого політичного службовця регулюється адміністративно-правовими нормами [8, с. 46]. З цим твердженням повністю погоджуємось, коли мова йде, наприклад, про депутатів загальнодержавного і місцевого рівнів, Президента України, Прем'єр-міністра України, міністрів та їх заступників тощо. Немає сумніву в тому, що порядок призначення осіб на такі посади регламентується Конституцією України та відповідними конституційними законами. Втім, порядок призначення, так званих, «урядових уповноважених», до яких відноситься і Уповноважений у справах ЄСПЛ, не відповідає цій загальній вимозі до політичних посад в органах публічного управління. Знову виникає суперечність – або посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ не відноситься до політичних посад, або ж відноситься, але є виключенням із загального правила призначення осіб на політичні посади. Принцип оперативності і економічності проявляється не тільки у зовнішній діяльності органів (посадових осіб) виконавчої влади, а й у внутрішньо-організаційній діяльності, частиною якої є кадрова політика в органах виконавчої влади. Цьому принципу приділяється мало уваги в сучасних наукових джерелах, які присвячені дослідженню адміністративно-правових

явищ та службових відносин в органах публічного управління. Зокрема, автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» (2020 р.) серед принципів належного урядування, якими повинні керуватися у своїй діяльності суб'єкти публічного адміністрування, не називають принцип оперативності і економічності, що на нашу думку, є хибним уявленням про принципи належного урядування [1, с. 39-44]. Теж саме стосується досліджень принципів службового права, де даний принцип взагалі не згадується [50, с. 26-28; 51]. На нашу думку, цей принцип є дієвим, коли керівнику потрібно швидко призначити на відповідальну посаду фахівця та професіонала, і ця посада не вимагає за національним законодавством проведення конкурсу.

Наприклад, В.В. Борякіна вважає, що принцип оперативності притаманний навіть адміністративному судочинству, хоча КАС України такий принцип адміністративного судочинства не закріплює в своїх положеннях [18]. Вчена висловлює декілька тез, які є слушними, на нашу думку:

- принцип оперативності загалом забезпечує ефективність діяльності суб'єктів публічного управління, до яких у широкому розумінні можна віднести і адміністративні суди;
- принцип оперативності включає до свого змісту такі елементи – «найменші витрати, найкоротший час і максимально можливий результат» [18, с. 83];
- принцип оперативності вказує на раціональну побудову діяльності (публічного адміністрування, судочинства, тощо), яка повинна здійснюватися «з мінімальними затратами часу, засобів, мінімізованими матеріальними і організаційними затратами...» [18, с. 83].

Все це в повній мірі можна віднести і до процедури кадрового забезпечення органів виконавчої влади, адже ефективність діяльності органів (посадових осіб) виконавчої влади залежить також від швидкої заміни однієї

особи, що була звільнена з посади, на іншу. Держава зацікавлена в тому, щоб призначити особу на вакантну посаду, по-перше, у коротший термін, по-друге, з найменшими витратами, і, по-третє, отримавши при цьому максимальний позитивний результат. Втім, мінімізація організаційних та матеріальних затрат при призначенні осіб на посади в органах виконавчої влади повинна бути об'єктивно обумовленою. Наприклад, конкурсний відбір на адміністративні посади в органах виконавчої влади затягує процес призначення особи на посаду та є організаційно і матеріально затратним. Але це обумовлено необхідністю вибору у конкуренто-спроможному середовищі тих осіб, які найбільш ефективно та якісно будуть виконувати посадові повноваження. Відсутність конкурсного відбору на окремі політичні посади в органах виконавчої влади обумовлена тим, що міністр, як керівник центрального органу виконавчої влади, реалізує кадрову політику, адже для формування і реалізації державної політики необхідно навколо мати однодумців. Цим і обумовлені більш спрощені вимоги до порядку призначення першого заступника, заступників Міністра юстиції та Уповноваженого у справах ЄСПЛ ніж вимоги, що висуваються до інших політичних посад в нашій країні (це стосується народних депутатів, посади Прем'єр-міністра України, тощо). В той же час, назвати існуючі процедури призначення Уповноваженого у справах ЄСПЛ, першого заступника та заступників Міністра юстиції занадто простими теж не можна, адже міністр повинен:

- узгодити кандидатуру на посаду із Прем'єр-міністром України та дочекатися затвердження даної кандидатури рішенням Кабінету Міністрів України (якщо мова йде про першого заступника і заступників міністра) [104, п. 11];

- шляхом оформлення подання запропонувати кандидатуру, яка затверджується рішенням Кабінету Міністрів України (якщо мова йде про Уповноваженого у справах ЄСПЛ) [108, п. 3].

Із-за того, що система органів виконавчої влади формується та функціонує із дотриманням принципів оперативності і економічності, то процедура призначення особи на посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ не є занадто складною – за поданням Міністра юстиції України особу на цю посаду призначає та звільняє з неї Кабінет Міністрів України.

4. *До кандидатів на політичні посади, як правило, висуваються загальні вимоги стосовно їх дієздатності та фаховості.* Наприклад, М.А. Баламуш зазначає, що до кандидатів на політичні посади в органах виконавчої влади висуваються загальні вимоги щодо їх дієздатності та фаховості (наприклад, вік, наявність вищої освіти і ін.). З фаховістю ми вже попередньо визначились, адже тільки юрист за фахом може обіймати посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Більш того, М.А. Баламуш та М.І. Лазарева, на підставі порівняльного аналізу адміністративних і політичних посад публічної служби, констатують, що до посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ законодавство висуває вимоги загальної і спеціальної професійної компетентності, що відповідає вимогам, які висуваються до посад державної служби [9, с. 43]. Як і в попередніх випадках, з посадою Уповноваженого у справах ЄСПЛ виникає певний дисонанс, адже за особливостями його адміністративно-правового статусу він є політичною особою (політичним службовцем), а за вимогами, що висуває законодавець до кандидата на посаду – державним службовцем.

Особи, що претендують на посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ, повинні мати: 1) статус громадянина України; 2) вищу юридичну освіту; 3) не менше трьох років стажу в галузі права; 4) знання та навички щодо володіння однією з офіційних мов Ради Європи. Якщо першу та четверту вимоги можна

розглядати як загальні для зайняття посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ, то всі інші пов'язані із професією юриста та вимагають знань у галузі права. Єдине, що бентежить, це низькі вимоги до стажу в галузі права. Вважаємо, що стаж в галузі права повинен бути у особи не менше п'яти років. Це повинна бути не тільки молода (виходячи із вимог до кандидата), а й досвідчена особа, яка має достатній практичний досвід в галузі права.

Таким чином, ми прийшли до достатньо своєрідних висновків, бо посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ поєднує в собі ознаки, які притаманні як політичним, так і адміністративним посадам в органах виконавчої влади, а іноді – ознакам посад патронатної служби. Втім, переконані в тому, що за своїм функціональним призначенням посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ є політичною посадою, що підтверджують наступні факти та особливості:

а) заступники міністра, до яких весь час прирівнювали посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а також посади інших урядових уповноважених є політичними посадами в системі органів виконавчої влади, а тому не бачимо суттєвих перепон для того, щоб визнати політичною і посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ;

б) на політичні посади в органах виконавчої влади призначаються не тільки політики та особи, які формують і реалізують державну політику в певній сфері суспільних відносин, а й особи, що здійснюють представницьку функцію держави «Україна», як це робить Уповноважений в ЄСПЛ;

в) національне законодавство передбачає особливий порядок призначення на посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Він не такий складний як порядок призначення на посаду Президента України чи народного депутата, які відносяться до політичних посад в системі органів публічної влади, але й не такий простий як порядок призначення особи на посаду патронатної служби. В той же час він суттєво відрізняється від порядку призначення осіб на

адміністративні посади в органах виконавчої влади;

г) на відміну від інших політичних посад, до посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ висуваються вимоги загальної і спеціальної професійної компетентності.

Отже, посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ є політичною посадою у системі органів виконавчої влади, що обов'язково слід враховувати при характеристиці особливостей його адміністративно-правового статусу.

Особливість сучасних підходів до визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування полягає в тому, що він розкривається через характеристику іншого поняття «компетенція» [1, с. 66-69]. Традиційно адміністративно-правовий статус фізичних осіб розкривається через визначення їх адміністративних прав і обов'язків. Подібний підхід довгий час намагалися використовувати і до визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування, що збіднювало теорію адміністративного права та стримувало розвиток адміністративного процесуального законодавства, де мірилом законності чи незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень виступали не тільки його повноваження, а й цілі, завдання та функції. Таким чином, визначення елементів компетенції суб'єктів публічного адміністрування, по-перше, є орієнтиром для визначення елементів їх адміністративно-правового статусу, по-друге, мірилом для визначення елементів адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

В цьому сенсі цікавою є публікація О.І. Миколенка і О.М. Миколенко, де простежується прагнення сформулювати узагальнене бачення змісту та складових адміністративно-правового статусу як правової категорії. Дослідники звертають увагу на те, що наукові суперечки виникають не лише у випадках, коли йдеться про зіставлення елементів адміністративно-правового статусу фізичної особи та,

приміром, органу державної влади, а й у ситуаціях, коли об'єктом аналізу виступає лише одна категорія суб'єктів — фізичних або юридичних осіб. Через це подекуди складається враження, що сам термін «адміністративно-правовий статус» не має усталеного значення в межах адміністративно-правової науки й кожного разу наповнюється різним змістом залежно від предмета і фокусу дослідження [73, с. 65-66].

З цими думками повністю погоджуємось, адже відомі класифікації суб'єктів права, що представлені в юридичній літературі (наприклад, на фізичних та юридичних осіб, приватних осіб та суб'єктів публічного адміністрування тощо), не дають можливості чітко зафіксувати за окремим суб'єктом права певний набір (перелік) елементів, що характеризує структуру його адміністративно-правового статусу. Тому і такі розбіжності при характеристиці структури адміністративно-правового статусу, наприклад, фізичних осіб та суб'єктів публічного адміністрування, державних службовців та осіб, що займають політичні посади в органах виконавчої влади, тощо. Це розчаровує дослідників, адже кожного разу (наприклад, в залежності від виду учасника конкретних адміністративних правовідносин) елементний склад адміністративно-правового статусу особи може змінюватись. В той же час, більшість дослідників зловживають таким становищем, пропонуючи визначення адміністративно-правового статусу шляхом перерахування елементів, які, на думку дослідника, складають його структуру. Кожного разу це буде новий набір елементів, а тому і не буде ніяких зауважень з боку Міністерства освіти і науки України та Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти щодо новизни висновків дослідника.

Подальший розвиток теорії адміністративно-правового статусу отримує цікаве та доволі прогресивне осмислення у працях О.І. Миколенка та О.М. Миколенка. Дослідники акцентують увагу на тому, що підходи, які є цілком

органічними та доречними при визначенні адміністративно-правового статусу фізичної особи, виявляються непридатними або недостатніми, коли мова йде про публічних службовців чи органи виконавчої влади. У зв'язку з цим автори наполягають на необхідності диференційованого підходу до визначення структурних складників адміністративно-правового статусу з урахуванням специфіки того чи іншого суб'єкта адміністративного права [73, с. 66].

Прогресивність даної думки бачимо в тому, що вчені намагаються, по-перше, змістовно розмежувати поняття «адміністративно-правовий статус» та «структура адміністративно-правового статусу», по-друге, визнати природнім той факт, що елементи структури адміністративно-правового статусу можуть варіюватись в залежності від положення, яке займає суб'єкт у суспільстві. Тобто у одного суб'єкта структура адміністративно-правового статусу може складатись тільки із двох елементів (наприклад, прав і обов'язків), а у іншого – із п'яти (наприклад, цілей, завдань, прав, обов'язків та юридичної відповідальності). І не потрібно теоретичну конструкцію (наукову абстракцію) про структуру адміністративно-правового статусу, наприклад, військовозобов'язаного автоматично переносити на структуру адміністративно-правового статусу суб'єкта публічного адміністрування, і навпаки. Такий підхід, з одного боку, не зв'язує руки дослідникам, які повинні весь час обертатись на висновки, що зроблені авторитетами в науці чи які за звичкою (у відповідності до традицій, які вже не відповідають на нагальні питання практики і теорії, але які ще остаточно не були спростовані в комплексних дослідженнях) відносяться до положень доктрини адміністративного права.

Своє концептуальне бачення сутності терміна «адміністративно-правовий статус» пропонують О.І. Миколенко та О.М. Миколенко. Вони підкреслюють, що зміст цієї правової категорії не обмежується простим переліком її структурних елементів, а також не має ототожнюватися з адміністративною

правосуб'єктністю — попри поширеність такої інтерпретації у спеціалізованій літературі. На думку вчених, адміністративно-правовий статус слід розглядати як правовий стан особи, що відображає як її місце в суспільстві (матеріальний статус), так і характер участі у відповідних адміністративних правовідносинах (процедурний та процесуальний статус) [73, с. 68]. Якщо цей методологічний прийом взяти за основу, то адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ можна буде визначити як правовий стан Уповноваженого у справах ЄСПЛ, який розкриває специфіку його положення в суспільстві та системі органів виконавчої влади, а також особливості його участі в різних правовідносинах як суб'єкта публічно-владних повноважень, що займає політичну посаду.

Власне, керуючись сучасними уявленнями про компетенцію суб'єктів публічного адміністрування, спробуємо визначити та охарактеризувати елементи адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Хочемо підкреслити, що попередньо окремі висновки нашого дослідження були апробовані в наукових публікаціях [54], але згодом були трохи змінені під впливом публікації О.І. Миколенка і О.М. Миколенко, які розмірковуючи про адміністративно-правовий статус як категорію адміністративного права запропонували власне бачення елементного складу адміністративно правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Тому в подальших положеннях цього підрозділу дисертації запропонуємо наше «старе бачення» елементного складу адміністративно правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, підходи О.І. Миколенка і О.М. Миколенко до вирішення цього питання, а також остаточне «оновлене» наше бачення шляхів вирішення цієї теоретичної проблеми.

Отже в одній із публікацій нами була запропонована наступна структура адміністративно правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ: 1) мета

створення і функціонування; 2) завдання; 3) предмет відання; 4) повноваження; 5) функції [54]. Відповідно пропонувалась наступна аргументація.

Першим елементом адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ є мета створення і функціонування даної посади. Мова йде про соціальне призначення суб'єкта публічного адміністрування, його значення і роль в суспільстві та в діяльності органів виконавчої влади. Метою створення і функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ є *«виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»* в Україні [108]. В нашій країні існували і сьогодні існують суттєві проблеми із виконанням рішень національних судів, тому і не дивує, що на певному етапі державотворення в Україні виникли проблеми із реалізацією рішень ЄСПЛ. Це негативно позначалося на авторитеті держави у світі та в Європейському Союзі, а тому для вирішення цієї проблеми були залучені всі гілки державної влади. Участь уряду України у вирішенні цієї проблеми проявилася в тому, що у Міністерстві юстиції України була створена спеціальна посада, яка повинна була забезпечити координацію діяльності ЄСПЛ та національних органів публічної влади.

О.І. Миколенко і О.М. Миколенко трохи по іншому характеризують мету створення і функціонування Уповноваженого в справах ЄСПЛ. Посилаючись на пункт третій Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [108], вчені зазначають, що такою метою є *«представництво України в ЄСПЛ, координація виконання рішень ЄСПЛ, а також інформування про хід виконання рішень ЄСПЛ Комітет міністрів Ради Європи»* [73, с. 69].

Тобто, при характеристиці мети створення та функціонування Уповноваженого в справах ЄСПЛ були використані різні норми національного законодавства:

- ми використали норми, які обумовлювали необхідність запровадження даної посади в системі органів виконавчої влади (вони містяться безпосередньо в положеннях Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [95];

- О.І. Миколенко та О.М. Миколенко використали норми, що містяться у Постанові Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. [95].

Принципового протиріччя між цими двома підходами до визначення мети створення та функціонування, на нашу думку, не виникає, але дає привід для класифікації мети на два види:

а) мета створення відповідної посади в системі органів виконавчої влади – *«виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ»;*

б) цілі, які ставляться на сьогодні перед даною посадою – *«представництво України в ЄСПЛ, координація виконання рішень ЄСПЛ, а також інформування про хід виконання рішень ЄСПЛ Комітет міністрів Ради Європи».*

При цьому, друга група цілей тісно переплетена із функціями, які сьогодні реалізує Уповноважений в справах ЄСПЛ.

Другим елементом адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ ми називали «завдання» [54], які спрямовані на досягненні поставленої перед суб'єктом публічного адміністрування мети. Наприклад, пункт 4 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ передбачає сім завдань: 1) здійснення представництва України в ЄСПЛ; 2) координація роботи для розгляду справ щодо України у ЄСПЛ; 3) підготовка матеріалів і участь при розгляді справ ЄСПЛ; 4) інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання нашою країною рішень ЄСПЛ; 5) розробка пропозицій щодо усунення в Україні недоліків системного характеру, які були встановлені ЄСПЛ; 6) створення необхідних умов для проведення ЄСПЛ розслідування про

порушення Україною Конвенції; 7) звітування перед особам, які проводять перевірку дотримання Конвенції [108].

О.І. Миколенко та О.М. Миколенко висловлюють подібну позицію і це не дивно, бо «завдання» чітко визначені в національному законодавстві і як елемент адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, і як елемент його компетенції [73, с. 69].

Третім елементом адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ ми пропонували виділити «предмет відання» [54], тобто коло питань, які компетентний вирішувати суб'єкт публічного адміністрування. Зокрема, посилаючись на пункт 5 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, ми наголошували, що предмет відання даної посадової особи налічує шістнадцять питань, які компетентна вона вирішувати. Основними із них ми вважали наступні: відповідає в установленому порядку на запити ЄСПЛ, надає докази тощо; надсилає до організацій запити стосовно надання матеріалів чи інформації про порушення Україною положень Конвенції; виступає доповідачем під час розгляду в ЄСПЛ справ щодо порушення Україною Конвенції; подає Міністерству юстиції України пропозиції щодо поліпшення методики проведення експертизи проектів нормативних та індивідуальних актів на відповідність Конвенції і ін. [108].

О.І. Миколенко та О.М. Миколенко вважають, що пункт 5 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ закріплює не предмет відання, а правобов'язки (повноваження) даної посадової особи [73, с. 69].

Як ми неодноразово попередньо звертали на це увагу, законодавець не ідентифікує деякі елементи адміністративно-правового статусу, а тому у дослідників та правозастосувачів може виникнути різне уявлення про їх сутність. Втім, доводи, які наводять О.І. Миколенко та О.М. Миколенко, є переконливими, а тому хочемо прислухатись до них.

Четвертим елементом адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ ми виділяли «повноваження» [54], які теж (як і О.І. Миколенко та О.М. Миколенко) розглядали як «право-обов'язки» суб'єкта публічного адміністрування, але у зв'язку із тим, що пункт 5 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ ми охарактеризували як «предмет відання» даної посадової особи, то до повноважень були віднесені лише права Уповноваженого у справах ЄСПЛ, які закріплені у пункті 6 даного ж Положення. Власне тому, у нашій публікації були зроблені висновки, що цей елемент адміністративно-правового статусу представлений в Положенні про Уповноваженого у справах ЄСПЛ достатньо стисло і неповно. Стверджувалось, що пункт 6 підзаконного нормативно-правового акту перераховує тільки права і жодним чином не регламентує обов'язки Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Власне тому, запропонований законодавцем перелік прав (а їх всього три) ми назвали таким, що не корелює з переліком питань, які компетентний вирішувати суб'єкт публічного адміністрування. На підставі цього було зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ в частині визначення його повноважень є неповним та таким, що не відображає реального стану речей [54].

П'ятим елементом адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ ми пропонували виділити «функції» [54]. Обґрунтовували свою позицію тим, що часто в науковій літературі при характеристиці адміністративно-правового статусу суб'єкта публічного адміністрування виділяють такий елемент його структури як «функції» (основні напрями діяльності). Текст Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ не містить положень щодо визначення функцій цієї посадової особи, втім пунктом 1 Постанови Кабінету Міністрів України, якою закріплюється статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ, встановлено, що на цю посаду покладено

реалізацію трьох функцій: 1) представницької; 2) координаційної; 3) інформування [108]. Відповідно, було висловлене побажання до Кабінету Міністрів України щодо більш детального розкриття змісту цих функцій в межах Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Наші думки стосовно функції як елементу адміністративно-правового статусу трохи відрізняються від тих, що пропонують О.І. Миколенко та О.М. Миколенко.

По-перше, якщо говорити про структуру адміністративно-правового статусу як про узагальнену теоретичну структуру, то дійсно серед її елементів нам доведеться виділяти обов'язкові елементи – права і обов'язки, та низку факультативних елементів – мету, завдання, функції тощо. Подібна ситуація виникає, коли мова йде про склад адміністративного проступку як узагальнену теоретичну конструкцію. В ній тоді виділяють обов'язкові (наприклад, вина як обов'язкова ознака складу правопорушення) та факультативні ознаки (наприклад, місце вчинення правопорушення). Втім, коли ми розглядаємо склад конкретного адміністративного проступку, то багато факультативних ознак в загальнотеоретичному уявленні складу адміністративного правопорушення можуть стати обов'язковими для конкретного складу правопорушення. Така ж ситуація, на нашу думку, і з функціями. При характеристиці багатьох конкретних адміністративно-правових статусів публічно-владних суб'єктів «функції» є обов'язковим елементом їх статусу. Не є виключенням в цьому сенсі і адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

По-друге, у зв'язку із тим, що цілі функціонування даної посадової особи тісно зв'язані із її функціями, то не бачимо сенсу обмежувати функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ тільки представницькою функцією, як це роблять О.І. Миколенко і О.М. Миколенко. Уповноважений у справах ЄСПЛ також виконує координаційну і інформаційну функції. Відповідно, О.І.

Миколенко і О.М. Миколенко запропонували наступну структуру адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ наступне: 1) цілі; 2) завдання; 3) права; 4) повноваження; 5) функції [73, с. 69].

В результаті синтезу наших «старих» підходів до визначення елементів адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ та поглядів О.І. Миколенка і О.М. Миколенко, пропонуємо оновлений погляд на це питання. Адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ складається із наступних елементів: 1) цілі; 2) завдання; 3) функції; 4) права та обов'язки.

По-перше, в оновленій структурі адміністративно правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ ми повністю відмовились від «предмету відання» як одного із важливих елементів. Законодавець на ньому не акцентує увагу, а наші авторські домислення на цю тему будуть мало обґрунтованими.

По-друге, такий елемент структури адміністративно правового статусу як «повноваження» вирішили замінити більш традиційним словосполученням «права і обов'язки», що дозволяє аналізувати не тільки закріплені в законодавстві права Уповноваженого у справах ЄСПЛ чи його обов'язки, а й право-обов'язки (повноваження), що закріплені за даною посадою в органах виконавчої влади. В такому випадку не потрібно буде виділяти три окремих елементи в структурі статусу, один із яких характеризує повноваження, другий – права особи, а третій – її обов'язки.

Запропонована нами структура адміністративно правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ потребує пояснень і стосовно назви та змісту розділу 2.2 дисертації. У зв'язку із тим, що «завдання» завжди конкретизують «мету», а «функції» є засобом вимірювання ефективності реалізації поставленої «мети», є потреба розгляду всіх цих феноменів структури адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ в межах одного підрозділу

дисертації (підрозділ 2.2).

На підставі проведеного в цьому підрозділі дослідження можна зробити висновок, що адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ – це правовий стан Уповноваженого у справах ЄСПЛ, який розкриває специфіку його положення в суспільстві та системі органів виконавчої влади, а також особливості його участі в різних правовідносинах як суб'єкта публічно-владних повноважень, що займає політичну посаду.

2.2. Цілі, завдання та функції Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини

В підрозділі 2.1 нами було обґрунтовано необхідність характеристики мети, завдань і функцій Уповноваженого у справах ЄСПЛ в межах одного підрозділу, що дозволить розкрити тісний зв'язок між ними.

Отже, категорії «мета» та «ціль» розглядаються в праві в основному на рівні філософії права чи теорії права. Дослідження даної категорії в праві призвела до виникнення окремого напрямку в юридичних науках, присвяченого цілепокладанню [36; 10; 45].

Наприклад, Н.Ю. Кантор стосовно цього зазначає: «Цілепокладання, як методологічний прийом дослідження права, дозволяє не тільки виявити і проаналізувати недоліки формування цілей в адміністративному праві, а й допомагає напрацювати комплекс запобіжних заходів, які не дадуть владним суб'єктам використати норми адміністративного права для задоволення виключно своїх потреб, ігноруючи потреби всього суспільства» [45, с. 226]. Тобто, вчена акцентує увагу на особливостях правотворчої діяльності, і

безпосередньо законодавчої діяльності, щодо врегулювання суспільних відносин, які охоплюються предметом адміністративного права. Виявляється, що якість реалізації норм адміністративного права залежить не тільки від якості діяльності суб'єктів публічного адміністрування чи якості формулювання приписів законодавства, а й від того яку мету ставив перед собою, по-перше, суб'єкт, який ініціював правотворчий процес, по-друге, суб'єкт, який прийняв кінцевий варіант нормативно-правового акту. Якщо така мета хибна (наприклад, приватний інтерес одної особи чи групи осіб завуальований під вигляд публічного інтересу), то прийняті суб'єктом правотворчої діяльності норми адміністративного права завдадуть суспільству більше шкоди ніж користі. Коли мова йде про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, то акценти цілепокладання зміщуються із цілей адміністративно-правового регулювання на цілі створення (впровадження) даної посади в систему органів державної влади (і безпосередньо в систему органів виконавчої влади) та на цілі функціонування даної посади. Більш, того між цілями створення (впровадження) посади публічного службовця та цілями його функціонування можуть бути відмінності. Обумовлено це тим, що при створенні посади публічного службовця переслідували одну якусь важливу мету, тоді як пізніше (під час правового закріплення її адміністративно-правового статусу) суб'єкт правотворчої діяльності вирішив, що дану посаду можна наділити повноваженнями, які дозволять досягати і інших (суміжних із основною) цілей. Власне тому, в попередньому підрозділі роботи на це була звернута увага та було запропоновано класифікувати цілі Уповноваженого у справах ЄСПЛ на два види: а) мета створення даної посади в системі органів державної влади; б) цілі функціонування даної публічної посади в сучасних умовах державотворення.

С.В. Жуков, досліджуючи проблемні питання формування цілепокладання у сфері адміністративно-правового регулювання доброчесності суддів, вказує:

«У межах нашого дослідження цілепокладання є процесом пошуку методологічних підстав та правових основ формулювання мети адміністративно-правового забезпечення доброчесності суддів. Така мета постає на двох рівнях – стратегічному і тактичному, а її зміст включає як тривалі перетворення системи публічного управління, так і низку оперативних цілей-завдань, зокрема пов'язаних із кадровим забезпеченням судової системи» [36, с. 43].

С.В. Жуков докладно розглядає питання взаємозв'язку між цілями та завданнями, коли мова йде про «стратегію», яка формується у вигляді цілей, та про «тактику», яка формується у вигляді «оперативних завдань». З таким підходом до співвідношення «цілей» і «завдань» як елементів структури адміністративно-правового статусу погоджуємось і вважаємо, що кожна офіційно зафіксована в національному законодавстві стратегічна мета обов'язково повинна відображатись на тактичному рівні, тобто розкрита (уточнена, деталізована) на рівні завдань. Якщо цього не відбувається, то існує суттєвий розрив між задуманим (запланованим) результатом і фактичним набором заходів щодо його досягнення. Тому, пізніше обов'язково проведемо аналіз співвідношення «цілей» та «завдань» Уповноваженого у справах ЄСПЛ, які закріплені в національному законодавстві.

Досить критичну оцінку рівню наукової розробленості та практичного застосування категорії «цілепокладання» в адміністративному праві подають М.А. Баламуш і О.І. Миколенко. На їхню думку, концепція цілепокладання залишається фактично невикористаною: ані як метод наукового пізнання правових явищ, ані як теоретична основа для формування, осмислення та реалізації цілей у межах адміністративно-правових процесів, ані як засіб удосконалення нормативного регулювання політичної служби в Україні. Науковці вказують на дві основні причини такого стану: по-перше, відсутність

чітко сформульованих загальних цілей реформування системи публічної служби та невизначеність функціонального призначення політичної служби як її складової; по-друге, поверхове ставлення з боку політичних акторів, державних службовців та суб'єктів нормотворення до розроблення якісних адміністративно-правових механізмів регулювання інституту політичної служби, що, на думку авторів, відображається як у формальній якості, так і в обсязі чинного правового матеріалу у цій сфері [10, с. 16]. Хочемо додатково висловити свої міркування стосовно цілепокладання в адміністративному праві з огляду на думки М.А. Баламуш та О.І. Миколенко.

По-перше, аналіз наукових джерел щодо «цілей» чи «мети» як категорій в адміністративному праві показує, що дана категорія не сприймається серйозно науковцями, тобто як важливий «інструмент» для досліджень адміністративно-правових явищ, вдосконалення адміністративного законодавства та підвищення ефективності правозастосовної діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Національне законодавство часто, закріплюючи адміністративно-правовий статус конкретного публічно-владного суб'єкта, ігнорує фіксацію його цілей на нормативному рівні, таким чином, ігноруючи мету як елемент структури адміністративно-правового статусу. Наведемо такий приклад. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» у ст. 2 закріплює перелік завдань, які покладаються на відповідні органи державної влади [111, ст. 2]. Про мету створення і функціонування в нормативно-правовому акті взагалі не йде мова, хоча трактування положень ст. 1 Закону дозволяє таку мету вивести самостійно – «для здійснення виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі». У зв'язку із цим, достатньо було б частину першу ст. 1 Закону викласти у наступній редакції: «Місцеві державні адміністрації створюються для реалізації виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі» [111, ст. 2]. Тобто, таке формулювання адміністративно-

правового статусу одразу ж акцентує увагу на мету як елемент структури адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій, що є важливим фактом при розгляді публічно-правових спорів в адміністративних судах, які можуть виникнути між приватними особами та місцевими державними адміністраціями (див.: пункт 2 частини 2 ст. 2 КАС України). В таких випадках, адміністративному суду не потрібно буде самому домислювати та уточнювати мету функціонування місцевих державних адміністрацій шляхом загального трактування положень національного законодавства, адже «мета» буде чітко прописана у положеннях ст. 1 відповідного нормативно-правового акту.

Науковці ж використовують поняття «мета» та «ціль» не як категорії адміністративного права, а як терміни, які у зв'язці із іншими словами допомагають донести до читача певну думку дослідника. Наприклад, О.Й. Сайко, який дослідив у 2012 році особливості розвитку і удосконалення «служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України» [131], пропонує наступні підходи:

- «із метою підвищення ефективності оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України» [131, с. 5];

- «застосування засобів психологічного впливу на особу з метою встановлення психологічного контакту, формування довірчих відносин тощо» [131, с. 29];

- «проведення психодіагностики з метою виявлення в працівників станів емоційно-психологічної напруженості, перевтоми, інших негативних психологічних станів» [131, с. 80].

Погоджуємося із думкою М.А. Баламуш і О.І. Миколенка, що поняття «цілі» та «мета» дуже часто використовуються в наукових публікаціях не як категорії адміністративного права, а як терміни для зв'язки слів у науковому

тексті.

По-друге, підтримуємо М.А. Баламуш і О.І. Миколенка у тому, що в правовому регулюванні адміністративно-правового статусу політичних службовців існують суттєві прогалини, що ускладнює сприйняття їх місця і ролі у системі органів виконавчої влади. Особливо це стосується посад заступників міністра та голів місцевих державних адміністрацій, на що звертається увага в науковій літературі. Якщо ж говорити про адміністративно-правове регулювання «цілі» як елементу структури адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, то це питання є достатньо аргументованим як в нормативно-проектній діяльності, так і в чинних нормативно-правових актах України.

В цілому ж вважаємо, що «цілепокладання» як науковий метод формування цілей є перспективним напрямом досліджень в межах науки адміністративного права, адже дозволяє визначитись із суспільно корисними цілями правотворчої діяльності, діяльності суб'єктів публічного адміністрування, цілями адміністративно-правового регулювання в цілому та окремих його правових інститутів зокрема.

Отже, метою створення в системі органів виконавчої влади посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ була наступна – *«виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ»*. Цей факт підтверджується документами, що супроводжували законопроектний процес. Наприклад, у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [90] зазначалося:

1) в Україні максимально загострилася проблема нормативного врегулювання питань, які пов'язані із своєчасним і повним виконанням рішень ЄСПЛ, що, в свою чергу, було обумовлено двома факторами: а) зростання кількості звернень громадян України до ЄСПЛ; б) винесення ЄСПЛ рішень на

користь громадян України [90]. Тобто, був відсутній офіційно закріплений в національному законодавстві механізм реалізації в Україні рішень ЄСПЛ;

2) акцентувалась увага не тільки на необхідності закріплення правового механізму виконання рішень ЄСПЛ, а й на розробці системи правових засобів профілактичного (запобіжного) характеру, «які б унеможливили аналогічні порушення, забезпечили в подальшому додержання Україною взятих нею на себе зобов'язань за Конвенцією, і, як наслідок, усунули б підстави для подальшого нарощування потоку заяв до Суду» [90].

Сам же Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [95] не називав конкретних суб'єктів виконання вимог даного нормативно-правового акту, наприклад, «Міністерство юстиції України» чи «Уповноважений у справах ЄСПЛ», а використав узагальнюючий термін «Орган представництва», під яким розумівся «орган, відповідальний за забезпечення представництва України в ЄСПЛ та координацію виконання його рішень» [95, ст. 1]. Тобто, у законодавця не було у 2006 році якогось чіткого уявлення про те, хто саме (цілий орган чи окремих публічний службовець, що займає відповідну посаду у органах виконавчої влади) повинен представляти інтереси України в ЄСПЛ. Також, Кабінету Міністрів України було сформульовано вказівку привести свої нормативно-правові акти у відповідність до вимог Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [95].

Таким чином, головна мета функціонування «органу представництва» була сформульована на законодавчому рівні, тоді як конкретного суб'єкта щодо реалізації такого представництва повинен був визначити Кабінет Міністрів України.

31 травня 2006 року Кабінет Міністрів України таким «органом представництва» призначив Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а

відповідальним за забезпечення представництва України в ЄСПЛ – Міністерство юстиції України [108]. У зв'язку із цим, і створився в подальшому особливий розподіл компетенції та специфічні субординаційні відносини між відповідним міністром і Уповноваженим у справах ЄСПЛ:

- за поданням міністра Уповноваженого у справах ЄСПЛ призначає на посаду та звільняє з неї Кабінет Міністрів України;

- за необхідності міністр теж може здійснювати представництво України в ЄСПЛ;

- Уповноважений у справах ЄСПЛ є посадовою особою даного міністерства;

- Секретаріат Уповноваженого у справах ЄСПЛ утворюється на правах департаменту у складі центрального апарату міністерства;

- щорічно в березні міністерство звітує перед Кабінетом Міністрів України про результати діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ [108].

У зв'язку із цим, бачимо змістовно-логічні суперечності в формулюваннях пунктів 1 і 3 вказаної вище Постанови Кабінету Міністрів України. Зокрема, пункт 1 Постанови наголошує на тому, що Міністерство юстиції України «відповідальне за забезпечення» реалізації представницької, координаційної функцій і функції інформування, тоді як пункт 3 Постанови говорить про те, що міністерство «реалізує ці функції через Уповноваженого у справах ЄСПЛ». Виникає доречне запитання: «Що ж насправді робить міністерство – «відповідає за забезпечення реалізації відповідних функцій» чи «реалізує ці функції, але через спеціальну посадову особу»?

На нашу думку, положення пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України в більшій мірі відповідають дійсності, адже повністю корелюють із результатами аналізу як адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, так і його компетенції. У зв'язку із цим, пропонуємо абзац 1

пункту 3 Постанови Кабінету Міністрів України викласти у наступній редакції:
«Установити, що:

- представництво України в Європейському суді з прав людини, координація виконання його рішень та інформування про хід виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах, в яких Україна є стороною, здійснюються Уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини, відповідальним за діяльність якого є Міністерство юстиції» [108].

Втім, в Постанові Кабінету Міністрів, якою затверджувалось Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, була визначена друга група цілей Уповноваженого у справах ЄСПЛ (так звані, «цілі функціонування») – *«представництво України в ЄСПЛ, координація виконання рішень ЄСПЛ, а також інформування про хід виконання рішень ЄСПЛ Комітет міністрів Ради Європи»* [108, п. 3].

Таким чином, є дві цілі, які реалізуються зовні по відношенню до національної правової системи (це представництво України в ЄСПЛ та інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ) та одна ціль, яка реалізується всередині національної правової системи (наприклад, у вигляді координації виконання рішень ЄСПЛ в Україні).

У пункті 4 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ закріплені завдання, що ставляться перед даною посадовою особою [108]. В цьому положенні Кабінет Міністрів України підкреслює, що мова йде про «основні завдання». Тобто не виключається можливість існування і «другорядних завдань» Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Як ми раніше зазначали, «завдання» повинні деталізувати «цілі функціонування» будь-якого публічно-владного суб'єкта.

Представництво України в ЄСПЛ є першою ціллю функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Цю ціль конкретизують наступні завдання:

- а) здійснення представництва нашої держави в ЄСПЛ під час розгляду:
- справ про порушення Україною положень Конвенції [34];
 - справ за заявами України стосовно порушення положень Конвенції іншими сторонами, що її підписали та ратифікували;
 - справ за заявами громадян України або юридичних осіб проти інших сторін договору, де Україна виступає в якості як третьої сторони [108];
- б) участь у діяльності ЄСПЛ у вигляді:
- підготовки і внесення необхідних матеріалів на розгляд ЄСПЛ;
 - прийняття участі у слуханні справ;
- в) організаційне створення умов, які необхідні ЄСПЛ для проведення розслідування по справі, а також для вжиття заходів, передбачених Регламентом ЄСПЛ;
- г) координація роботи, з метою підготовки матеріалів справи для розгляду в ЄСПЛ, а також співпраця з цією ж метою з іншими публічно-владними суб'єктами, підприємствами, установами і організаціями.

Інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ є другою ціллю функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Цю ціль конкретизує лише одне завдання – «інформування Комітету міністрів Ради Європи в установленому ним порядку про стан виконання Україною рішень ЄСПЛ», в яких наша країна є стороною [108]. В даному випадку яскраво проявив себе принцип «одна ціль – одне завдання», які сформульовані однаково. На нашу думку, дану ціль функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ можна було б конкретизувати за рахунок передбачених самим же Комітетом міністрів Ради Європи форм його інформування – доповідь, звіт тощо. Кабінет Міністрів України уникнув цих уточнень, а тому «інформування як ціль» та «інформування як завдання» повністю співпадають за змістом в адміністративно-правовому статусі Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Координація виконання рішень ЄСПЛ є третьою ціллю функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Цю ціль конкретизують наступні завдання:

а) координація роботи, яка пов'язаної з виконанням рішень ЄСПЛ (підпункт 2 пункту 4 Положення);

б) співпраця з іншими публічно-владними суб'єктами, підприємствами, установами і організаціями з метою виконання рішень ЄСПЛ (підпункт 2 пункту 4 Положення);

в) здійснення координації виконання рішень ЄСПЛ, в яких Україна є стороною (підпункт 4 пункту 4 Положення) [108].

Виходить, що Кабінет Міністрів України бачить принципову різницю між словосполученнями «координація роботи, яка пов'язана з виконанням рішень ЄСПЛ» та «координація виконання рішень ЄСПЛ», які зафіксовані в різних підпунктах Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ (підпункти 2 і 4 пункту 4). Підпункти 4 і 5 пункту 4 Положення редагувались пізніше ніж підпункт 2, а тому, на нашу думку, відбулося певне дублювання одних і тих завдань. Так вийшло, що Кабінет Міністрів України в підпункті 2 пункту 4 нормативно-правового акту тлумачить зміст поняття «координаційна робота» достатньо широко, включаючи до його змісту і координаційну роботу щодо виконання рішень ЄСПЛ. Вважаємо, що необхідно було не тільки запропонувати нову редакцію підпункту 4 пункту 4 Положення, а й відкоригувати зміст підпункту 2 пункту 4. Зокрема, пропонуємо наступну редакцію підпункту 2 пункту 4 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ:

«Координація роботи, пов'язаної з підготовкою матеріалів для розгляду справ у ЄСПЛ, співпраця з цією метою з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями» [108].

Таким чином, «координація роботи» різних суб'єктів для підготовки матеріалів справи на розгляд ЄСПЛ буде завданням, що конкретизує представництво України в ЄСПЛ як ціль функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а «здійснення координації виконання рішень ЄСПЛ в Україні» – завданням, що відповідає такій же однойменній цілі функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Функції права, функції держави та функції будь-яких інших державно-правових утворень і явищ часто збігаються із їх цілями та мають назви, які корелюють із їх цілями. Наприклад, ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначає, що адміністративні стягнення застосовуються з метою виховання правопорушників та запобігання подібних правопорушень в майбутньому як з боку правопорушників, так і з боку інших осіб [52, ст. 23]. Таким чином, можна говорити про існування двох основних функцій адміністративної відповідальності – виховної і запобіжної (превентивної) [83, с. 142-143; 125, с. 319]. Подібні речі відбуваються і з цілями та функціями прокуратури, адже кожній «меті» її функціонування відповідає однойменна «функція»:

1) «підтримання державного обвинувачення в суді» [117, ст. 2] – «функція обвинувачення»;

2) «представництво інтересів громадянина або держави в суді» [117, ст. 2] – «функція представництва інтересів в суді»;

3) «нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» [117, ст. 2] – «функція нагляду за дотриманням законів суб'єктами оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства»;

4) «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» [117, ст. 2] – «функція нагляду за дотриманням законів при виконанні покарань і інших заходів примусового характеру».

Може скластись враження, що «мета (ціль)» і «функції» публічно-владних суб'єктів як елементів структури адміністративно-правового статусу співпадають за змістом. На справді ж це не так. «Мета» – це заплановані результати діяльності публічно-владного суб'єкта, тоді як «функція» – це реальний результат діяльності, який отримує публічно-владний суб'єкт шляхом застосування всього комплексу правових засобів, що йому надаються для досягнення поставленої перед ним мети. Наприклад, одна із цілей функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ це «представництво України в ЄСПЛ». Ця мета функціонування залишається у Уповноваженого у справах ЄСПЛ незалежно від того професійно чи непрофесійно, якісно чи неякісно, законно чи незаконно він її здійснює. Коли ж мова йде про представницьку функцію Уповноваженого у справах ЄСПЛ, то одразу ж виникає можливість оцінювати якість і ефективність здійснюваної функції – «функція реалізується в повній мірі», «функція реалізується частково, бо ...», «функція не реалізується, бо ...». І причин часткової реалізації функції чи її повної нереалізації може бути безліч, починаючи від фаховості особи, яка займає посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ, закінчуючи прогалинами в правовому закріпленні адміністративно-правового статусу даної посади чи недосконалістю адміністративно-правового механізму реалізації даного правового статусу.

Таким чином, не дивлячись на те, що найменування «цілей» та «функцій» Уповноваженого у справах ЄСПЛ збігаються, вони суттєво різняться в змістовному наповненні і відіграють різну роль в елементному складі адміністративно-правового статусу.

Отже, в підрозділі 2.1 дисертації нами наголошувалось на тому, що Уповноважений у справах ЄСПЛ реалізує три функції: 1) представницьку; 2) координаційну; 3) інформування. Розглянемо їх більш детально.

На сьогодні в науковій літературі відсутні публікації, які б на загальнотеоретичному рівні розкривали сутність представництва як функції публічно-владного суб'єкта. Як правило, дослідження представництва мають предметний характер і обмежені предметами галузевих наук. Наприклад, в конституційному праві достатньо багато уваги приділяється представництву інтересів народу України, яке здійснює наш парламент [142; 19], в процесуальних галузевих науках – багато уваги представництву інтересів в судовому процесі [40; 41; 7], у сфері дипломатичної діяльності – дипломатичному представництву України за кордоном [138; 65], тощо. У зв'язку із цим, нам доведеться застосувати аналогію як відповідний науковий метод (прийом), що інколи використовується під час досліджень адміністративно-правових явищ і процесів.

Наприклад, В.І. Бондар зазначає: «Судження і роздуми за аналогією є специфічними в умовах дослідження» [16] конкретного явища чи події, «особливо за недостатності чи відсутності фактологічного матеріалу» [16], але такі судження іноді є не тільки правдоподібними, а й благосприятливими для науки і її розвитку.

Л. Бойко-Бойчук переконливо стверджує, що алгоритм використання аналогії як методу соціально-політичних досліджень [15], дотримання якого суб'єктом дослідження дозволить уникнути хибних висновків. Отже, Л. Бойко-Бойчук пропонує на першому етапі (а всього їх три) «здійснити аналіз категоріально-понятійного апарату, який передбачатиме: а) виокремлення масиву термінів та вивчення розмаїття їх тлумачень; б) пошук подібних понять у науці, яка вивчає досліджуваний тип об'єктів, встановлення відмінностей між

двома вказаними групами понять; в) збагачення останніх новими уточненими поняттями з врахуванням особливостей досліджуваного типу об'єктів» [15, с. 79-80].

По-суті, перший етап використання аналогії нами вже почав реалізовуватись, адже не знайшовши змістовного роз'яснення поняття «представництво України в ЄСПЛ» в науковій літературі та джерелах права, ми звернулися до схожих понять, які використовуються як в межах адміністративного права, так і в інших галузях національного права.

На другому етапі, на думку Л. Бойко-Бойчук, відбувається «розгляд особливостей перебігу подібних явищ та процесів у досліджуваному типі об'єктів» [15, с. 80], що супроводжується: а) вивченням невиявлених до цього властивостей; б) дослідженням нових проявів явищ і об'єктів, що порівнюються за аналогією. Ідея полягає в тому, що суб'єкт дослідження: а) погоджується із тими проявами і особливостями об'єктів, що порівнюються за аналогією і повністю співпадають; б) звертає увагу і додатково досліджує ті прояви, які зустрічаються у одного об'єкта порівняння за аналогією, але повністю відсутні у іншого. Такий підхід дозволяє запропонувати нове бачення сутності об'єкту дослідження, але дотриманням загальних підходів, що були притаманні групі подібних об'єктів.

На третьому етапі використання аналогії відбувається остаточне формування висновку. Іноді для цього додатково використовуються інші методи наукового пізнання [15, с. 80].

Власне за цим алгоритмом і спробуємо розкрити сутність не тільки представницької функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а й його координаційної функції та функції звітування.

Наприклад, ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» закріплює визначення функції представництва прокурора в суді: «Представництво

прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом» [117, ст. 23].

По-перше, при аналізі запропонованого вище визначення слід звернути увагу на те, що термін «представництво» завжди означає представництво інтересів або окремої особи, або групи осіб, або політико-територіального утворення – «держави», «територіальної громади» і ін. Тобто з певних причин (такі причини завжди визначаються в законодавстві, якщо мова йде про фізичних чи юридичних осіб) інтереси однієї особи офіційно може представляти інша особа. Особливість представницької функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ в тому, що він представляє інтереси держави «Україна». Всі без винятку держави світу представляють свої інтереси в національній правовій системі та на міжнародній арені через систему органів державної влади та посадових осіб. Наприклад, представництво інтересів держави в суді згідно вимог національного законодавства може здійснювати прокурор. Він є однією із тих особливих посадових осіб, що вповноважені національним законодавством представляти інтереси держави в конкретній сфері правовідносин.

По-друге, визначення представництва в Законі України «Про прокуратуру» показує, що уточняється не тільки суб'єкт права, інтереси якого представляються, а й сфера, де таке представництво можливе – «в суді». Уповноважений у справах ЄСПЛ теж здійснює своє представництво в суді, але в суді, який був спеціально створений для «забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та її Протоколами» [33] – ЄСПЛ.

По-третє, у визначенні представництва прокурора підкреслюється особливість змісту діяльності, яку здійснює прокурор, та її цільова

спрямованість – «процесуальні та інші дії, спрямовані на захист інтересів особи» [117, ст. 23]. В Конвенції не використовуються терміни «процесуальна діяльність», «учасники процесу» чи «процесуальні документи», втім за всіма ознаками діяльність ЄСПЛ відбувається в межах міжнародного процесуального провадження та міжнародних процесуальних правовідносин. Таким чином, представницька діяльність Уповноваженого в ЄСПЛ теж можна охарактеризувати як процесуальні (безпосередня участь у засіданнях) та інші дії (підготовка матеріалів для розгляду у суді), спрямовані на захист інтересів України.

По-четверте, у визначенні представництва, що пропонується в Законі України «Про прокуратуру» є посилання на джерело, яке закріплює підстави та порядок здійснення представництва – «закон». Основним джерелом права, який закріплює підстави та порядок здійснення представництва безумовно є Закон України «Про прокуратуру», але підстави та порядок здійснення представництва прокурора в суді закріплюють і відповідні процесуальні кодекси України (ст. 128 Кримінального процесуального кодексу України, ст. 53 КАС України і ін.).

Звертаємо увагу, що адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ закріплюється Постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. [108], тоді як підстави та порядок здійснення представництва України в ЄСПЛ містяться в положеннях Конвенції [33] та протоколах до неї. Можна дискутувати стосовно того, що є первинним для участі Уповноваженого у справах ЄСПЛ в правосудді, що чинить ЄСПЛ – Постанова Кабінету Міністрів України чи Конвенція. Втім, Конвенція не конкретизує такого учасника правосуддя від країни, а використовує узагальнююче поняття «представники сторін» (ст. 38 Конвенції), тоді як Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. конкретизує, що як правило таким представником є

Уповноважений у справах ЄСПЛ, а в окремих випадках – Міністр юстиції України (пункт 3 Постанови КМ України [108]). Тому вважаємо, що при визначенні представницької функції, що реалізує Уповноважений у справах ЄСПЛ, слід робити посилання як на міжнародний акт, так і на джерела національного законодавства.

Враховуючи вище сказане, можна запропонувати наступне визначення:

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

Координаційній функції останнім часом приділяється достатньо уваги в теорії адміністративного права [138, с. 86], в теорії державного управління [147] і менеджменті [23]. Тобто в спеціальній літературі існує достатньо теоретичних розробок про зміст поняття «координація», а також про сутність координаційної функції публічно-владних суб'єктів.

Наприклад, Т.С. Яровой і В.В. Дабіжа вважають, що координація (як діяльність) орієнтована «на усунення протиріч між різними суб'єктами владних повноважень, уникання дублювання повноважень та дотримання єдиної позиції, спрямованої на реалізацію національних інтересів» [147, с. 109]. Тобто, звертається увага на негативні аспекти, що іноді зустрічаються в діяльності публічно-владних суб'єктів (протиріччя в у застосуванні одних і тих норм права, дублювання повноважень), та на необхідність їх вирішення шляхом координації спільних зусиль всіх публічно-владних суб'єктів.

В. Карелін наголошує на тому, що окрім суб'єкта, на якого за чинним законодавством покладається обов'язок вчинення певних дій (наприклад, виконання покарань), до координації необхідно залучати ще дві групи суб'єктів, які є безпосередніми учасниками цієї діяльності – 1) інші публічно-владні

суб'єкти; 2) інституції громадськості [47, с. 163]. І лише спільна діяльність цих трьох груп суб'єктів буде мати ознаки координованої діяльності.

Представлені вище визначення координації (В. Дабіжа, В. Карелін, Т. Яровой) показують, що координаційну діяльність можна поділяти на два види:

1) яка здійснюється по відношенню до інших суб'єктів з єдиного «центру координації» (суб'єкт, наділений координаційними повноваженнями, повинен закріплюватись нормами чинного законодавства);

2) яка здійснюється між суб'єктами без наявності єдиного координаційного центру (в національному законодавстві закріплюються окремі аспекти координації зусиль між конкретними публічно-владними суб'єктами).

Якщо з цих позицій подивитись на особливості реалізації координаційної функції Уповноваженого в ЄСПЛ, то виявиться, що Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «центру координації», тоді як інші суб'єкти виконання рішень ЄСПЛ в Україні є суб'єктами, діяльність яких координується.

С.А. Федчишин, розглядаючи дипломатичне представництво як окремий вид державної діяльності, виділяє таку її головну функцію, як функція координації [138, с. 86]. У зв'язку із цим, вчений наводить декілька визначень функції координації та критеріїв її реалізації, які можуть бути корисними для нашого дослідження. Зокрема, С.А. Федчишин підкреслює, що в наукових джерелах функція координації іноді «зводиться до погодження і об'єднання дій з метою найшвидшого та найвірнішого вирішення завдань із найменшими витратами сил, грошових коштів та матеріальних цінностей» [138, с. 86].

З цим твердженням погоджуємось лише частково, адже для максимального досягнення поставлених цілей та максимального вирішення поставлених перед публічно-владним суб'єктом завдань, необхідно його забезпечити «максимальним» обсягом засобів та знарядь (правових, технічних, інформаційних тощо). Економити на засобах і знаряддях функціонування

публічно-владного суб'єкта не можна. Це обов'язково призведе до негативних наслідків у вигляді «часткового виконання» або «повного невиконання» покладених на нього функцій. В той же час, економити на засобах і знаряддях функціонування публічно-владного суб'єкта можна там, де така економія не відобразиться негативно на результатах його діяльності. Наприклад, спрощена форма адміністративного правосуддя, що закріплена в ст. 12 КАС України, як раз і є тим осмисленим результатом реалізації адміністративними судами функції правосуддя в «економному режимі», коли цілі адміністративного судочинства досягаються без зайвих витрат часу, людських, матеріальних та організаційних ресурсів.

Втім, не погоджуємось із визначенням координаційної функції, яке запропоноване вище, адже тоді функція координації зводиться до обов'язкового об'єднання зусиль для вирішення нагальних завдань «із найменшими витратами сил, грошових коштів та матеріальних цінностей» [138, с. 86]. Економія засобів і ресурсів держави під час виконання функції координації не повинно бути самоціллю. Скажімо так, специфіка координаційної діяльності в тому, що вона постійно вдосконалюється. Спочатку така координація діяльності різних суб'єктів для вирішення конкретного завдання може бути достатньо спрощеною, але з досвідом – вона буде удосконалюватись як організаційно, так і з точки зору її ефективності та економічності.

Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ акцентує увагу не на координаційній діяльності взагалі, а на координації виконання рішень ЄСПЛ в Україні. Тому, на підставі сказаного попередньо, наголошуємо, що «координація» виконання рішень ЄСПЛ є постійним процесом, який на перших етапах виконувався не достатньо ефективно, але сьогодні став більш результативним і має ще достатньо перспектив свого покращення. Іншими словами, ефективність і економічність не є самоціллю координаційної

діяльності Уповноваженого в ЄСПЛ, її ціллю є забезпечення виконання в Україні рішень ЄСПЛ. А якщо таке виконання буде здійснено з дотриманням принципів ефективності і економічності, то це слід сприймати лише як оцінку реалізації координаційної функції відповідною посадовою особою, а не ціллю її функціонування.

Пізніше, С.А. Федчишин запропонував своє визначення функції координації дипломатичних представництв, під яким розуміє «спрямовану на діяльність всіх установ, спеціалістів, делегацій, посадових та інших осіб України, які знаходяться у державі перебування, для забезпечення узгодженої взаємодії зазначених суб'єктів при здійсненні ними зносин з державними органами і посадовими особами країни перебування з метою належного виконання покладених на них обов'язків та забезпечення єдності реалізації зовнішньополітичного курсу України» [138, с. 87]. Тобто, С.А. Федчишин, як ми, не акцентує увагу на ефективності і економічності координаційної діяльності, а чітко виділяє мету координаційної діяльності – «належне виконання покладених обов'язків (поставлених завдань) та забезпечення єдиного зовнішньополітичного курсу України» [138, с. 87].

Також, С.А. Федчишин запропонував низку критеріїв, які слід враховувати під час характеристики (аналізу) змісту координаційної функції суб'єкта права. Серед них вчений виділяє наступні.

1. Координаційна функція завжди здійснюється у певних межах [138, с. 87]. Для цього використовуються різні маркери, наприклад:

- *суб'єктний маркер*, якщо мова йде про координацію діяльності органів ювенальної юстиції;

- *територіальний маркер*, якщо мова йде про координацію діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні;

- *об'єктний маркер*, якщо мова йде про координацію діяльності державних органів у сфері національної безпеки.

В нашому дослідженні координаційна функція Уповноваженого у справах ЄСПЛ обмежена одразу двома маркерами – територіальним (на території України) та об'єктним (виконання рішень ЄСПЛ).

2. Координаційна функція базується на відповідних обов'язках координатора [138, с. 87]. На жаль, С.А. Федчишин не розкриває зміст цієї вимоги в дисертації. На нашу думку, координаційна функція базується на чітко визначених в нормах права повноваженнях координатора. Якщо звернутись до Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, то побачимо, що уряд України додатково наділяє Уповноваженого у справах ЄСПЛ додатковими «координаційними повноваженнями». Наприклад, в підпунктах 9 і 15 пункту 5 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ зазначається, що Уповноважений у справах ЄСПЛ реалізує два координаційних повноваження:

- «координує виконання рішень ЄСПЛ, надсилає до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій запити із пропозиціями щодо вжиття заходів для розв'язання проблем, констатованих ЄСПЛ» [108];

- «вживає за необхідності заходів для залучення в установленому порядку представників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, а також юридичних радників, примирювачів, фахівців, експертів, зокрема іноземних, для. ... координації виконання рішень ЄСПЛ» [108].

Вважаємо, що координаційна функція базується не тільки на обов'язках координатора, а й на його правах і повноваженнях (право-обов'язках). Про співвідношення цих понять вже неодноразово говорилося в межах нашого дослідження, а тому лише акцентуємо увагу, що співвідношення

«координаційної мети», «координаційних завдань» та «координаційних прав і обов'язків» за змістом повинно рухатись від загального до часткового. Тобто, якщо координаційна мета Уповноваженого у справах ЄСПЛ дається узагальнено, то в завданнях вона повинна уточнюватися. Потім координаційні завдання повинні більш детально розкриватись у відповідних правах і обов'язках координатора. Слід визнати той факт, що незначна деталізація координаційної мети і функції розкривається у відповідних завданнях та повноваженнях Уповноваженого, які закріплені в Положенні про Уповноваженого у справах ЄСПЛ [108], але вона (деталізація) не дає повного уявлення про специфіку здійснення координаційної діяльності. Є лише натяки на її специфіку – «надсилає запити із пропозиціями», «вживає заходів для залучення до виконання інших суб'єктів» тощо. В цьому сенсі можемо прогнозувати зміни в Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, адже координаційна функція та координаційні повноваження даного політичної особи потребують суттєвої конкретизації.

3. Координаційна функція припускає відсутність підпорядкованості між координатором та суб'єктами, діяльність яких підлягає координуванню [138, с. 87]. Не хочемо занурюватись у дискусію щодо прив'язки поняття «координація» лише до сфери відсутності між суб'єктами прямого підпорядкування, адже це предмет іншого дослідження. Вважаємо, що координація можлива і в сферах прямого підпорядкування, наприклад, у випадках «кризи» управління, виникнення надзвичайних обставин, які не були враховані ні нормами законодавства, ні внутрішньо-корпоративними актами під час розподілу повноважень між різними управлінськими рівнями, тощо. Наприклад, про таку координацію говорить О. Громова, коли характеризує координацію як функцію менеджменту. Вчена зазначає: «Координація як функція менеджменту є видом діяльності щодо узгодження й упорядкування

зусиль об'єднаних загальною метою і спільною діяльністю людей у виробничо-господарських організаціях, учасників виконання того або іншого завдання. Координація забезпечує взаємодію різних частин організації на користь виконання завдань, що стоять перед нею. Координація конкретно визначає, хто, що і коли робить, з ким і як взаємодіє, в якому порядку передає власні результати праці іншим учасникам діяльності і користується їх результатами» [23, с. 256-257].

Уповноважений у справах ЄСПЛ не наділений повноваженнями односторонньої владної вимоги від інших публічно-владних суб'єктів в Україні щодо беззаперечного виконання рішення ЄСПЛ. У зв'язку із цим, законодавство його і наділяє комплексом координаційних повноважень, які «сприяють забезпеченню» виконання рішень ЄСПЛ в Україні або «створюють умови» для їх реального виконання.

4. Координаційна функція реалізується «на підставах договору координованих осіб» [138, с. 87]. Зазначимо, що у сфері діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ ніяких «договорів координованих осіб» немає.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що 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 досліджується як на рівні правничих галузевих наук [26], так і на рівні інших наук [68; 27]. Підкреслюємо, що мова йде не про інформаційну функцію, яку часто згадують, коли описують функції права [64; 5; 67]. Наприклад, Ю.В. Пирожкова стверджує: «Інформаційна функція адміністративного права є своєрідною «магістраллю», що не лише забезпечує взаємозв'язок особи і держави через доступ до публічної інформації, але й

створює умови для участі особи в управлінні державою (через доступ до електронного декларування, електронних закупівель, електронного урядування, електронної петиції, в тому числі і локальної, особа має можливість впливати на процеси публічного адміністрування)» [84, с. 371].

Національне законодавство та акти локальної дії більш охоче використовують термін «інформування», коли характеризують повноваження суб'єктів публічного адміністрування, наприклад:

- Закон України «Про подолання туберкульозу в Україні» [115], коли перераховуються у ст. 6 повноваження Міністерства охорони здоров'я України (пункт 10 ст. 6);

- Закон України «Про Національну поліцію» [113], коли розкривається зміст таких принципів діяльності поліції як відкритість та прозорість (ч. 2 ст. 9);

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку інформування населення з питань біологічної безпеки та біологічного захисту» [106];

- Наказ Генерального прокурора «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури» [114] тощо.

В цьому сенсі привертає до себе увагу праця О.М. Синкової «Підзвітність в системі органів виконавчої влади: організаційно-правові проблеми» [133].

По-перше, О.М. Синкова періодично поняття «звітування» використовує як тотожне поняттю «інформування» [133, с. 124].

По-друге, вчена робить висновок, що «підзвітність в системі органів виконавчої влади розглядається як інструмент для створення інформаційних потоків та визначення комунікативних взаємодій між органами виконавчої влади, а також між системою органів виконавчої влади та зовнішнім середовищем, які є не обхідною умовою для забезпечення соціально-політичної стабільності і вироблення оптимальних рішень» [133, с. 357]. Якщо в даному випадку

використати аналогію як метод наукового пізнання адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, то можна зробити наступний висновок:

«Інформування Комітету міністрів Ради Європи про те, як виконуються в Україні рішення ЄСПЛ, є інструментом для створення інформаційних потоків та визначення комунікативних взаємодій між органами національної правової системи та органами Ради Європи, які є необхідною умовою для забезпечення реалізації положень Конвенції та вироблення єдиних підходів до судового захисту прав людини в європейських країнах і Україні».

По-третє, О.М. Синкова констатує: «Поняття «принцип підзвітності» означає, що посадова особа повинна відповідати за свої обов'язки, повідомляти, пояснювати, розкривати причини, відповідати, приймати на себе зобов'язання, надавати рахунок і підкорятися зовнішній оцінці» [133, с. 73]. Більшість із зазначеного повністю підходить для розкриття сутності функції інформування, що реалізує Уповноважений у справах ЄСПЛ. Знову ж таки, використовуючи аналогію як метод наукового пізнання можна зробити висновок, що функція інформування означає, що Уповноважений у справах ЄСПЛ повинен 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.

По-четверте, в авторефераті О.М. Синкова робить висновок про те, що «підзвітність в системі органів виконавчої влади дозволяє забезпечити зворотний зв'язок шляхом організації збору та аналізу інформації керуючим органом виконавчої влади про підзвітні об'єкти, її зіставлення, виявлення причин протиріч між реальною діяльністю та заданою моделлю» [134, с. 17]. Відповідно, користуючись аналогією як методом пізнання адміністративно-правових явищ можна зробити наступний висновок:

«Обов'язок Уповноваженого у справах ЄСПЛ інформувати Комітет міністрів Ради Європи про стан виконання рішень ЄСПЛ забезпечує зворотний зв'язок шляхом організації збору та аналізу відповідної інформації Уповноваженим, її зіставлення, виявлення причин невідповідності між кількістю прийнятих ЄСПЛ рішень та реально виконаними в Україні».

Не дивлячись на те, що дисертація О.М. Синкової присвячена розкриттю змісту поняття «підзвітність в органах виконавчої влади», вона завдяки вдалим формулюванням висновків допомогла і нам визначитись із загальними підходами як до поняття «інформування», так і до поняття «функція інформування».

Таким чином можна стверджувати, що на Уповноваженого у справах ЄСПЛ покладено реалізацію трьох функцій: 1) представницької; 2) координаційної; 3) інформування.

2.3. Права та обов'язки Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини

В підрозділі 2.1 дисертації зверталась увага на те, що в науковій літературі, коли мова йде про елементи статусу суб'єкта публічного адміністрування, часто використовуються поняття «повноваження» (так звані право-обов'язки), права і обов'язки. Це специфіка публічних галузей права (конституційного, адміністративного права і ін.) і «природних» суб'єктів публічного права (державних органів, органів місцевого самоврядування, публічних службовців та інших осіб, що реалізують публічно-владні повноваження), бо приватні особи (фізичні та юридичні особи), хоча і беруть

участь у публічно-правових відносинах, «природними» є для приватних галузей права. Тобто в адміністративному праві приватні особи та їх адміністративно-правовий статус завжди розглядаються через призму їх взаємовідносин із суб'єктами публічного адміністрування, інакше такі правовідносини не будуть за своєю суттю публічно-правовими.

В цьому сенсі, адміністративно-правовий статус приватних осіб обмежується використанням тільки двох категорій «суб'єктивні права» і «юридичні обов'язки», що дозволяє розкрити специфіку даних елементів правового статусу. Коли ж мова йде про таких суб'єктів публічного права як органи публічного адміністрування, то недостатніми для характеристики їх адміністративно-правового статусу є категорії «суб'єктивні права» і «юридичні обов'язки», адже більшу частину своїх функціональних владних дій вони реалізують через «повноваження». Специфіка повноважень суб'єктів публічного адміністрування полягає в тому, що віднести їх виключно до групи суб'єктивних прав або юридичних обов'язків не можливо. «Повноваження» одночасно виконують роль і суб'єктивних прав відповідного суб'єкта публічного адміністрування, і його юридичних обов'язків. Окрім повноважень, національне законодавство за окремими суб'єктами публічного адміністрування може закріпити «права» і «обов'язки». Наприклад, ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» [113] закріплює повноваження поліції, реалізація яких покладається на рядових поліцейських, а ст. 18 – обов'язки поліцейського як публічного службовця. Із адміністративно-правовим статусом Уповноваженого у справах ЄСПЛ дещо інша ситуація. Національне законодавство, яке передбачає його адміністративно-правовий статус, зосередило свою увагу на двох категоріях – «повноваження» (пункт 5 Положення [108]) та «права» (пункт 6 Положення [108]). Обов'язки, як окремий елемент адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, взагалі не згадується в Положенні

про Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Хоча пункти 5 і 6 входять в суперечність із пунктом 7 даного Положення, адже в ньому записано: «У разі відсутності Уповноваженої особи її **обов'язки**, крім представництва України в ЄСПЛ, виконує керівник Секретаріату Уповноваженого у справах ЄСПЛ» [108]. Тобто, обов'язки окремо не регламентуються в національному законодавстві як елемент адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, але його обов'язки може при відсутності відповідної особи на посаді здійснювати керівник Секретаріату. Вважаємо, що для уникнення існуючих логічних суперечностей пункт 7 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ слід викласти у наступній редакції:

«Діяльність Уповноваженого забезпечує Секретаріат Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, який утворюється у складі центрального апарату Міністерства юстиції України з правами департаменту. У разі відсутності Уповноваженої особи її **функції**, крім представництва України в Європейському суді з прав людини, яке здійснюється Міністром юстиції, виконує керівник Секретаріату» [108].

У такому вигляді не виникає жодних нарікань щодо положень національного законодавства та елементів адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Отже, в Положенні закріплено два елементи адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ – право-обов'язки (повноваження) і права. Перш ніж розглянути детально право-обов'язки (повноваження) Уповноваженого у справах ЄСПЛ, хочемо звернути увагу на недоречність використання в Положенні про дану посадову особу поняття «функції». Частково ми звертали на це увагу в попередньому підрозділі дисертації, коли розглядали види функцій Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Справа в тому, що

у підпункті 16 пункту 6 Положення використовується фраза – «виконує за дорученням Міністра юстиції інші функції» [108].

Складається враження, що автори проекту Постанови про Уповноваженого у справах ЄСПЛ не розуміються на співвідношенні таких елементів структури статусу публічно-владного суб'єкту як «функції», «повноваження», «предмет відання», «права» і «обов'язки». Функції це завжди узагальнені напрями діяльності конкретного органу чи посадової особи, тоді як повноваження дозволяють конкретизувати кожну із існуючих функцій. Не може бути функцією, наприклад, «надсилання до організацій запитів щодо надання інформації і відповідних матеріалів у справах про порушення Конвенції» [108], як це зазначається в пункті 5 Положення. Зміст пункту 5 Положення це класичний перелік повноважень, які може здійснювати Уповноважений у справах ЄСПЛ задля реалізації покладених на нього функцій. Отже, підпункт 16 пункту 5 Положення пропонуємо викласти у наступній редакції:

«16) виконує за дорученням Міністра юстиції інші повноваження».

На сьогодні Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ закріплює 15 повноважень, які можна класифікувати в залежності від функцій, що були нами запропоновані в підрозділі 2.2, на три групи: 1) представницькі повноваження; 2) координаційні повноваження щодо виконання рішень ЄСПЛ; 3) повноваження щодо інформування Комітету міністрів Ради Європи про стан виконання в Україні рішень ЄСПЛ.

Первинний аналіз переліку повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ одразу ж показує певні незначні недоліки (косметичні логічні нестиківки).

1. Відсутність чіткої логічної послідовності в представленому переліку, адже, наприклад, представницькі повноваження розміщені в підпунктах 1 – 8,

10 та 15, тоді як логічніше було б в залежності від «цілі» та відповідної «функції» їх всі перерахувати в підпунктах від 1 до 10.

2. Повторюється проблема із інформуванням Комітету міністрів Ради Європи, яке ми вже розглядали як «ціль», як «завдання» та як «функцію» Уповноваженого у справах ЄСПЛ, адже одній меті, одному завданню і одній функції «інформування», відповідає лише одне повноваження – «готує і подає Комітету міністрів Ради Європи в установленому ним порядку інформацію та звіти про хід виконання рішень ЄСПЛ у справах, в яких Україна є стороною» [108]. Втім, кожного разу суб'єкт правотворчої діяльності доповнює відповідний елемент адміністративно-правового статусу додатковими словами-уточненнями, наприклад:

- при характеристиці «мети» та «функції» Уповноваженого у справах ЄСПЛ використовується вислів: «Інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ» [108];

- при характеристиці «завдання» Уповноваженого у справах ЄСПЛ використовується вислів: «Інформування Комітету міністрів Ради Європи **в установленому ним порядку про стан** виконання Україною рішень ЄСПЛ у справах, **в яких Україна є стороною**» [108] (напівжирним курсором виділено відмінності від «мети» та «функції»);

- при характеристиці «повноважень» Уповноваженого у справах ЄСПЛ використовується вислів: «**Готує і подає** Комітету міністрів Ради Європи в установленому ним порядку **інформацію та звіти** про хід виконання рішень ЄСПЛ у справах, в яких Україна є стороною» [108] (напівжирним курсором виділено відмінності від «завдання»).

Тобто при характеристиці «мети» та «функції» Уповноваженого у справах ЄСПЛ лише констатується факт, що «інформування» є і ціллю, і функцією діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ. При визначенні «завдань»

Уповноваженого у справах ЄСПЛ уточняється, що таке інформування відбувається, по-перше, в установленому порядку, по-друге, виключно про стан виконання рішень ЄСПЛ в Україні, по-третє, виключно по справам, де Україна виступає стороною судового провадження. А при визначенні «повноважень» Уповноваженого у справах ЄСПЛ конкретизуються форми як самого «інформування» (надання інформації та звітів), так і форми підготовчої роботи для цього (готує і подає).

На підставі цього можна констатувати, що «інформування», як діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ, це неформалізована діяльність, адже норми національного права регламентують лише окремі атрибути такої діяльності. Наприклад, вже чинний в Україні Закон «Про адміністративну процедуру» [94] детально регламентує відносини між суб'єктами публічного адміністрування та приватними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, закріплюючи: а) принципи адміністративної процедури; б) компетенцію суб'єкта, що розглядає справу, та порядок її реалізації на всіх етапах відповідної процедури; в) учасників процедури та їх об'єм процедурних прав і обов'язків; г) процедурні строки; г) підстави для ініціювання процедури і ін. Все це відсутнє в Положенні про Уповноваженого у справах ЄСПЛ щодо інформування Комітету міністрів Ради Європи. Даний посадовець повинен орієнтуватись на загальні вимоги чинного законодавства (наприклад, ст.ст. 32 і 34 Конституції України [55]) в сфері інформації при підготовці відповідної інформації, а також використовувати певні підходи та алгоритми, що напрацьовані з цього приводу Комітетом міністрів Ради Європи під час подання відповідної інформації (наприклад, вимоги до форми та змісту звітів).

3. Не до кінця узгодженими із цілями, завданнями та функціями є такі повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ як:

- «надсилає до державних органів, установ, організацій пропозиції для включення до навчальних програм із вивчення Конвенції та практики ЄСПЛ» (підпункт 13 пункту 5 Положення [108]);

- «подає державним органам та органам місцевого самоврядування пропозиції щодо можливих шляхів запобігання порушенням прав людини в Україні» (підпункт 14 пункту 5 Положення [108]).

Вони не відносяться ні до представницьких, ні до координаційних, ні до повноважень інформування, які корелюють із відповідними «цілями» та «функціями» Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Перше повноваження за своєю суттю є «освітньо-виховним», а друге – «запобіжним».

Це приводить нас до висновку, що не всі повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ корелюють із його цілями та функціями. На нашу думку, повноваження будь-якого суб'єкта публічного адміністрування повинні гармонійно виходити із цілей його функціонування, а тому, щоб додатково не критикувати зміст Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, пропонуємо освітньо-виховне та запобіжне повноваження розглядати як різновиди координаційних повноважень даної публічної особи.

Представницькі повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ не однорідні, адже частина із них пов'язана із безпосередньою участю Уповноваженого у справах ЄСПЛ в судовому провадженні (так звані його «процесуальні повноваження як учасника європейського правосуддя»), частина – із забезпеченням об'єктивності і ефективності правосуддя ЄСПЛ (так звані «повноваження щодо забезпечення правосуддя ЄСПЛ»), частина – із забезпеченням аргументованої позиції України як сторони правосуддя (так звані «повноваження щодо забезпечення представництва України в європейському правосудді»).

Користуючись цими критеріями можна до процесуальних повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ як учасника європейського правосуддя віднести наступні.

1. Уповноважений у справах ЄСПЛ «вивчає факти та обставини справи про порушення Конвенції відповідно до запитів ЄСПЛ» [108]. Наприклад, в Регламенті ЄСПЛ зазначається:

- що Договірна Сторона, яка має намір порушити справу перед ЄСПЛ у відповідності до вимог ст. 33 Конвенції, подає до канцелярії заяву, що має містити «виклад фактів порушення» [129, правило 46];

- що кожна індивідуальна заява, яка має намір порушити справу перед ЄСПЛ у відповідності до вимог ст. 34 Конвенції, має містити «стислий виклад фактів» [129, правило 47];

- що фактична інформація, документи та інші матеріали можуть також додатково надаватись Сторонами за вимогою судді-доповідача чи палати [129, правило 49-1 і 54-1];

- що рішення ЄСПЛ має містити факти у справі [129, правило 74].

Як бачимо, повноваження стосується лише тих фактів та обставин справи, які містяться у запитах ЄСПЛ.

2. Уповноважений у справах ЄСПЛ «відповідає в установленому порядку на запити ЄСПЛ, надає докази, надсилає повідомлення та додаткові письмові зауваження, а також іншу інформацію у справах про порушення Конвенції» [108]. Наприклад, в Регламенті ЄСПЛ зазначається:

- якщо палата прийняла заяву, яка була оформлена за вимогами ст. 33 Конвенції, то її голова встановлює строк як для подання письмових зауважень від Сторін по суті справи, так і для надання додаткових доказів по справі [129, правило 58];

- якщо палата прийняла заяву, яка була оформлена за вимогами ст. 33 Конвенції, то палата чи її голова може звернутися до Сторін надати додаткові докази по справі та письмові зауваження по суті справи [129, правило 59-1].

Тобто запити ЄСПЛ, які адресовані Україні як Стороні Конвенції, є обов'язковими для реагування на них нашою країною. Цей обов'язок, в першу чергу, покладається на Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

3. *Уповноважений у справах ЄСПЛ «виступає доповідачем під час розгляду справи в ЄСПЛ»* [108]. Хочемо підкреслити, що у підпунктах 7 і 15 пункту 5 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ відбулося дублювання одного і того ж повноваження. Вважаємо, що підпункт 7 пункту 5 Положення слід викласти у такій редакції:

«7) виступає доповідачем під час розгляду в ЄСПЛ справ щодо порушення Конвенції» [108].

Специфіка європейського правосуддя у тому, що більшість його процесуальних стадій забезпечується документами, що оформлені за чітко визначеними вимогами, і особиста участь представників країн у таких процесуальних діях не потрібна. Втім стадія «Слухання справи», яка закріплюється Главою VI Регламенту ЄСПЛ, наголошує на тому, що слухання мають бути, по-перше, відкритими, по-друге, порядок виступів присутніх на судовому засіданні, визначає Голова палати [129, правило 63 і 64-1].

Тобто Уповноважений у справах ЄСПЛ приймає особисту участь у слуханні справи як представник держави «Україна» і від її імені доводить правову позицію по конкретній справі.

4. *Уповноважений у справах ЄСПЛ, «на умовах, визначених міжвідомчою робочою групою, надсилає до ЄСПЛ пропозиції щодо дружнього врегулювання спору або односторонню декларацію»* [108]. Процедура дружнього

врегулювання детально прописана як в Конвенції [34, ст. 39], так і в Регламенті ЄСПЛ [129, правило 62], зокрема, наголошено:

- що дружнє врегулювання можливе на будь-якій стадії провадження, про що виноситься ухвала ЄСПЛ;
- що переговори стосовно дружнього врегулювання завжди носять конфіденційний характер;
- що нагляд за виконанням умов дружнього врегулювання здійснює Комітет Міністрів Ради Європи;
- що Секретар ЄСПЛ з моменту прийняття заяви до розгляду, починає, по-перше, налагоджувати зв'язок із сторонами з метою забезпечення дружнього врегулювання спору, по-друге, вживає всі необхідні та доступні для цього заходи.

Особливість діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ полягає в тому, що він забезпечує «колективну» розробку умов дружнього врегулювання спору. Один він цього зробити не зможе, а тому і використовує поради міжвідомчої робочої групи, яка, по-перше, розгляне саму можливість дружнього врегулювання спору, по-друге, запропонує умови, дотримання яких забезпечить можливість дружнього врегулювання спору не дочекуючись остаточного рішення ЄСПЛ.

До повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ щодо забезпечення правосуддя ЄСПЛ можна віднести наступні.

1. Уповноважений у справах ЄСПЛ «визначає заходи, необхідні для створення умов для проведення ЄСПЛ розслідування у справах про порушення Конвенції» [108]. Наприклад, в ст. 38 Конвенції зазначається, що ЄСПЛ, «у разі необхідності, проводить розслідування, для ефективного здійснення якого заінтересовані Високі Договірні Сторони створюють усі необхідні умови» [129].

2. Уповноважений у справах ЄСПЛ «визначає порядок вжиття заходів відповідно до Регламенту ЄСПЛ» [108]. Загальний порядок проведення розслідування детально прописаний в Додатку до Регламенту ЄСПЛ [129, правила А1 – А8]. Зокрема, зазначається:

- що палата за клопотанням Сторони чи за власної ініціативи вправі «вжити будь-який захід розслідування, який, на її думку, може допомогти з'ясуванню фактів у справі» [129, правило А1];

- що палата може делегувати одного чи кількох осіб для розслідування обставин справи на місці [129, правило А1];

- що Договірна Сторона надає необхідну допомогу для здійснення заходів розслідування [129, правило А2];

- що Договірна Сторона створює належні умови роботи для делегації, а також умови для належного проведення заходів розслідування [129, правило А2].

3. Уповноважений у справах ЄСПЛ «вживає заходів на виконання вказівок, наданих ЄСПЛ відповідно до правила 39 Регламенту ЄСПЛ» [129]. Зокрема, Регламент ЄСПЛ передбачає:

- що ЄСПЛ (палата або її голова) може (якщо це доцільно) за власною ініціативою чи на прохання сторони «вказати сторонам, який тимчасовий захід слід вжити в інтересах сторін або в інтересах належного провадження у справі» [129, правило 39];

- що ЄСПЛ може вимагати від сторін інформації щодо виконання визначених нею тимчасових заходів [129, правило 39].

Відповідно, вказівки ЄСПЛ, які даються ЄСПЛ у відповідності до вимог правил 39 Регламенту ЄСПЛ, є обов'язковими для виконання Уповноваженим у справах ЄСПЛ.

Уповноважений у справах ЄСПЛ має наступні повноваження щодо забезпечення представництва України в європейському правосудді.

1. Уповноважений у справах ЄСПЛ «надсилає до організацій, що є суб'єктами публічного та приватного права, запити стосовно надання матеріалів та інформації у справах про порушення Конвенції» [108]. Наприклад, адвокат, як учасник судового процесу в Україні, має право на адвокатські запити [93, ст. 20]. А.М. Долгополов і К.В. Несін стосовно цього зазначають: «Адвокатський запит – це необхідний та значущий інститут гарантій адвокатської діяльності в Україні, який відіграє важливу роль у процесі збирання доказів, а також є ключовим елементом механізму витребування та забезпечення доказів у судочинстві» [30, с. 222]. Взявши за основу це визначення, можна констатувати, що запит Уповноваженого у справах ЄСПЛ:

- є важливою формою реалізації права Уповноваженого у справах ЄСПЛ на отримання від організацій інформації та матеріалів, необхідних для виконання покладених на нього функцій;

- є важливою гарантією його діяльності;

- відіграє ключову роль у процесі збирання доказів по справі, а також є важливим правовим засобом витребування інформації та забезпечення матеріалів у справах про порушення Європейської конвенції.

2. Уповноважений у справах ЄСПЛ «координує роботу з підготовки пропозицій з організаційно-правових, процедурних та інших питань, пов'язаних із здійсненням представництва України в ЄСПЛ» [108]. Ключовою в цьому повноваженні є фраза «координує роботу з підготовки пропозицій», тобто кінцевий результат такої координації – вироблення «пропозиції». Про координацію неодноразово йшла мова в попередніх положеннях даного підрозділу дисертації, адже така діяльність з боку Уповноваженого у справах ЄСПЛ потрібна під час формування пропозицій щодо дружнього врегулювання

спору, при залученні експертів, спеціалістів та інших осіб для визначення юридичної позиції України до конкретних фактів, які заявник до ЄСПЛ вважає порушенням його прав, тощо.

3. *Уповноважений у справах ЄСПЛ «вживає за необхідності заходів для залучення в установленому порядку представників організацій, що є суб'єктами публічного та приватного права, а також юридичних радників, примирювачів, фахівців, експертів, зокрема іноземних, для здійснення представництва України в ЄСПЛ»* [108]. Водночас, підпункт 15 пункту 5 Положення сформульований таким чином, що одночасно намагається підпорядкувати його двом функціям Уповноваженого у справах ЄСПЛ – представницькій та координаційній. Відповідно, підпункт 15 пункту 5 Положення ми навмисне розбили на дві частини, щоб логічно та послідовно розкрити як представницькі, так і координаційні повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Дане повноваження забезпечує «фаховість представництва», яке проявляється у тому, що Уповноважений у справах ЄСПЛ (не дивлячись на те, що є юристом за фахом) залучає інших фахівців до формування документів, правової позиції України до певної справи чи умов її вирішення шляхом дружнього врегулювання, а також до участі в європейському правосудді в якості доповідачів під час розгляду справ в ЄСПЛ.

Як ми вже зазначали, дуже стисло в Положенні про Уповноваженого у справах ЄСПЛ визначені його *повноваження щодо інформування Комітету міністрів Ради Європи* (фіксується лише одне повноваження). Пропонуємо розбити дане повноваження на декілька в залежності від форм роботи з інформацією та документами. В підпункті 11 пункту 5 Положення використовується два терміни «готувати інформацію та документи» і «подавати інформацію та документи». У виникли сумніви стосовно використання терміну «готує», адже він, на нашу думку, має не стільки юридичний зміст, скільки

побутовий (повсякденний), особливо, коли мова йде про інформацію. Наприклад, в ст. 32 Конституції України та ст. 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [103, ст. 10] використовуються терміни «збирання», «зберігання», «використання» та «поширення» інформації [55, с. 32], а в Законі України «Про інформацію» – терміни «створення», «збирання», «одержання», «зберігання» і «використання» інформації [109, ст. 9]. Отже, з інформацією можна робити дуже багато що, але її не можна «готувати».

Втім, національне законодавство часто використовує терміни:

- «готує звіт» [122, ст. 11-4; 116, ст. 69; 112, ст. 19];
- «готує пропозиції» [122, ст. 16];
- «готує проект» [118, ст. 19-1; 119, ст. 28].

Як бачимо, іноді законодавець стосовно таких понять як «звіт», «проект», «пропозиція» і «документи» може вживати дієслово «готує», втім жодного разу це дієслово не вживається у прив'язці з терміном «інформація». На нашу думку, слід вжити термін «збирає інформацію», який не суперечить ні положенням Конституції України, ні Законам України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації».

Враховуючи вище сказане, пропонуємо виділити два види повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ щодо інформування Комітету міністрів Ради Європи.

1. *Збирає інформацію та готує звіти для Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ у справах, в яких Україна є стороною;*
2. *Подає інформацію та звіти для Комітету міністрів Ради Європи в установленому ним порядку про хід виконання рішень ЄСПЛ в Україні.*

Координаційні повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ щодо виконання рішень ЄСПЛ, як вище зазначалося, теж можна розбити на дві групи:

- a) повноваження, які безпосередньо спрямовані на виконання рішень ЄСПЛ в

Україні; б) повноваження, які створюють умови для подальшого дотримання Україною зобов'язань Конвенції.

До координаційних повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ, які безпосередньо спрямовані на виконання рішень ЄСПЛ в Україні, відносяться наступні:

1) координує виконання рішень ЄСПЛ [108] (підпункт 9 пункту 5 Положення);

2) «надсилає до організацій (суб'єктів публічного та приватного права) запити із пропозиціями щодо вжиття заходів для розв'язання проблем, констатованих ЄСПЛ» [108] (підпункт 9 пункту 5 Положення);

3) за необхідності залучає в установленому порядку для координації виконання рішень ЄСПЛ представників організацій (суб'єктів публічного та приватного права), «а також юридичних радників, примирювачів, фахівців, експертів, зокрема іноземних» [108] (підпункт 15 пункту 5 Положення).

До координаційних повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ, які створюють умови для подальшого дотримання Україною зобов'язань Конвенції, відносяться наступні:

1) «надсилає до організацій (суб'єктів публічного та приватного права) пропозиції для включення до навчальних програм із вивчення Конвенції та практики ЄСПЛ» [108] (підпункт 13 пункту 5 Положення). Наприклад, стосовно цього зазначає: «Практика ЄСПЛ допомагає правильно витлумачити положення Конвенції та протоколів до неї, є джерелом їх динамічного тлумачення, що здійснюється в результаті визначеної, однакової, послідовної, стійкої діяльності ЄСПЛ, що відповідає іманентно усталеній судовій практиці або прецеденту романо-германської правової системи» [42, с. 27]. З огляду на те, що рішення ЄСПЛ є обов'язковими для виконання Україною, як Договірною Стороною Конвенції, то знання здобувачами освітніх закладів, по-перше, положень

Конвенції та її протоколів, по-друге, практики ЄСПЛ, є важливим напрямом державної політики у сфері освіти з метою підвищення в суспільстві рівні правової свідомості;

2) «подає державним органам та органам місцевого самоврядування пропозиції щодо можливих шляхів запобігання порушенням прав людини в Україні» [108] (підпункт 14 пункту 5 Положення). Знання практики ЄСПЛ дозволяє Уповноваженому у справах ЄСПЛ передбачати можливі в майбутньому порушення Конвенції суб'єктами національного права, а також завчасно запобігати таким фактам шляхом підготовки та розробки запобіжних заходів у вигляді «пропозицій» (рекомендацій).

Пункт 6 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ перераховує права, які дозволяють Уповноваженому у справах ЄСПЛ більш якісно досягати поставлені перед ним цілі, вирішувати завдання, реалізовувати функції та виконувати повноваження. Перша особливість прав як елементів адміністративно-правового статусу в тому, що вони використовуються виключно за ініціативою Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Якщо в ж цьому немає необхідності, то права можуть і не реалізовуватись по відношенню до конкретної справи і у сфері конкретних правовідносин.

Друга особливість прав як елементів адміністративно-правового статусу в тому, що вони не покривають і не зобов'язані покривати собою всю сукупність цілей, завдань та функцій, що закріплені за конкретним суб'єктом адміністративного права. Тому, по-перше, класифікувати права Уповноваженого у справах ЄСПЛ за тими ж критеріями, що ми використовували при класифікації його завдань, функцій чи повноважень, не можливо, по-друге, в Положенні запропоновано стислий перелік прав (усього три суб'єктивних права).

У свою чергу, не бачимо принципової різниці між підпунктами 1 і 3 пункту 6 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, бо підпункт 3 деталізує підпункт 1, а тому не бачимо сенсу дублювання одного і того ж суб'єктивного права.

Втім, якщо керуватися логікою суб'єкта правотворчої діяльності, то слід визнати факт існування «загального» і «спеціального» права Уповноваженого у справах ЄСПЛ звертатися із запитами до інших суб'єктів права:

Наприклад, «право звертатися із запитами» закріплено в Положенні про Уповноваженого у справах ЄСПЛ у двох формах:

- загальне право звертатися із запитами до організацій (суб'єктів публічного та приватного права) з метою отримання від них необхідної інформації та матеріалів (підпункт 1 пункту 6 Положення [108]). У даному випадку ціль отримання інформації не уточнюється, а тому може використовуватись у всіх інших випадках, коли не може бути задіяна норма, передбачена підпунктом 3 пункту 6 Положення;

- спеціальне право звертатися із запитами до організацій (суб'єктів публічного та приватного права) щодо надання інформації і матеріалів, які необхідні: «а) для забезпечення представництва України в ЄСПЛ; б) для координації виконання рішень ЄСПЛ; в) для інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ; г) для створення необхідних умов щодо проведення ЄСПЛ розслідування у справі про порушення Конвенції; г) для забезпечення необхідних умов щодо вжиття ЄСПЛ заходів відповідно до його Регламенту» (підпункт 3 пункту 6 Положення [108]).

Підпункт 2 пункту 6 Положення закріплює організаційні права Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а саме:

- право ініціювати утворення експертних та робочих груп, якщо це необхідно для виконання його функцій;

- «право залучення спеціалістів, науковців та юридичних радників, примирювачів, фахівців, експертів, у тому числі іноземних, до вирішення питань, охоплюються його компетенцією» (підпункт 2 пункту 6 Положення [108]).

Загальний аналіз повноважень та прав Уповноваженого у справах ЄСПЛ, які закріплені в національному законодавстві (див: Положення [108]), показує, що вони ще не сформувалися в сталу систему, яка враховує всю специфіку діяльності даного публічного службовця. Постійні виклики, які виникають в діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що обумовлені як розвитком європейського правосуддя, так і проблемами у сфері виконання рішень ЄСПЛ в Україні, суттєво будуть впливати на розвиток адміністративно-правового забезпечення повноважень та прав Уповноваженого у справах ЄСПЛ як елементів його адміністративно-правового статусу.

Висновки до розділу 2:

На підставі аналізу елементного складу адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ було зроблено наступні висновки.

1. Адміністративно-правове регулювання статусу посадової особи, що займає політичну посаду в системі органів виконавчої влади, потребує подальшого розвитку: 1) відсутність конкурсного відбору при обранні особи на політичну посаду негативно позначається на якості і ефективності кадрів; 2) відсутні ефективні механізми контролю діяльності таких політичних посад як з боку вищестоящих суб'єктів управління, так і з боку громадськості; 3) відсутня юридична відповідальність таких посадовців за неефективну, непрофесійну і,

навіть, незаконну діяльність (їх притягують лише до політичної відповідальності); 4) відсутнє загальне визначення політичних посад (політичних службовців), політичної служби та класифікації публічних посад в органах виконавчої влади; 5) діяльність таких посадових осіб регламентується підзаконними актами, які мають суттєві прогалини і недоліки в частині закріплення їх адміністративно-правового статусу.

2. Встановлено, що в науковій літературі спостерігається певний дисбаланс в дослідженнях правового статусу публічних посад (політичних службовців): а) поряд з детальним аналізом адміністративно-правового статусу посад публічних службовців, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади, існує фрагментарний (негрунтовний) аналіз статусу посадових осіб, які займають в цій системі політичні посади; б) на фоні ґрунтового аналізу конституційно-правового статусу політичних посад (політичних службовців) відсутній узагальнений аналіз правового статусу всіх без виключення політичних осіб (політичних службовців). Тому вивчення адміністративно-правового статусу політичних осіб (політичних службовців), до яких відноситься і Уповноважений у справах ЄСПЛ, є сьогодні перспективним напрямом досліджень національної юридичної науки.

3. Доведено, що посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ є політичною посадою у системі органів виконавчої влади, що обов'язково слід відобразити в положеннях національного законодавства. Це підтверджують наступні факти та особливості:

а) заступники міністра, до яких весь час прирівнювали посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а також посади інших урядових уповноважених є політичними посадами в системі органів виконавчої влади, а тому не бачимо суттєвих перепон для того, щоб визнати політичною і посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ;

б) на політичні посади в органах виконавчої влади призначаються не тільки політики та особи, які формують і реалізують державну політику в певній сфері суспільних відносин, а й особи, що здійснюють представницьку функцію держави «Україна», як це робить Уповноважений в ЄСПЛ;

в) національне законодавство передбачає особливий порядок призначення на посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Він не такий складний як порядок призначення на посаду Президента України чи народного депутата, які відносяться до політичних посад в системі органів публічної влади, але й не такий простий як порядок призначення особи на посаду патронатної служби. В той же час він суттєво відрізняється від порядку призначення осіб на адміністративні посади в органах виконавчої влади;

г) на відміну від інших політичних посад, до посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ висуваються вимоги загальної і спеціальної професійної компетентності.

4. Доведено, що адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ - це правовий стан Уповноваженого у справах ЄСПЛ, який розкриває специфіку його положення в суспільстві та системі органів виконавчої влади, а також особливості його участі в різних правовідносинах як суб'єкта публічно-владних повноважень, що займає політичну посаду.

5. 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.

6. Мета, як елемент структури адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ поділяється на два види: а) мета створення політичної посади в системі органів виконавчої влади; б) цілі функціонування.

Метою створення в системі органів виконавчої влади посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ була наступна – «виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини в Україні». Цей факт підтверджується документами, що супроводжували законопроектний процес.

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).

7. 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:

а) здійснення представництва нашої держави в ЄСПЛ під час розгляду:

- справ про порушення Україною положень Конвенції;

- справ за заявами України стосовно порушення положень Конвенції іншими сторонами, що її підписали та ратифікували;

- справ за заявами громадян України або юридичних осіб проти інших сторін договору, де Україна виступає в якості як третьої сторони;

б) участь у діяльності ЄСПЛ у вигляді:

- підготовки і внесення необхідних матеріалів на розгляд ЄСПЛ;

- прийняття участі у слуханні справ;

в) організаційне створення умов, які необхідні ЄСПЛ для проведення розслідування по справі, а також для вжиття заходів, передбачених Регламентом ЄСПЛ;

г) координація роботи, з метою підготовки матеріалів справи для розгляду в ЄСПЛ, а також співпраця з цією ж метою з іншими публічно-владними суб'єктами, підприємствами, установами і організаціями.

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. Звертаючи увагу на протиріччя вимог підпунктів 2 і 4 пункту 4 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ було запропоновано нову редакцію підпункту 2 пункту 4 відповідного Положення.

Було відзначено, що третя група завдань інформативного характеру сформульована в національному законодавстві за принципом «одна мета – одне завдання», що нівелює значення існування «мети» та «завдання» як самостійних елементів структури адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. На нашу думку, таку мету як «інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ» слід було конкретизувати в двох або і більше завданнях Уповноваженого.

8. 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 Уповноважених 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.

9. Встановлено, що Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ закріплює 15 повноважень, які можна класифікувати в залежності від функцій, на три групи: 1) представницькі повноваження; 2) координаційні повноваження щодо виконання рішень ЄСПЛ; 3) повноваження щодо інформування Комітету міністрів Ради Європи про стан виконання в Україні рішень ЄСПЛ.

10. Запропоновано представницькі повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ в залежності від сфери їх реалізації поділити на три групи: 1) процесуальні повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ як учасника європейського правосуддя; 2) повноваження щодо забезпечення правосуддя ЄСПЛ; 3) повноваження щодо забезпечення представництва України в європейському правосудді.

11. В залежності від мети застосування запропоновано поділяти координаційні повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ щодо виконання рішень ЄСПЛ на дві групи: а) повноваження, які безпосередньо спрямовані на виконання рішень ЄСПЛ в Україні; б) повноваження, які створюють умови для подальшого дотримання Україною зобов'язань Конвенції.

12. Аналіз положень національного законодавства дозволяє виділити два види «загальне» та «спеціальне» право Уповноваженого у справах ЄСПЛ звертатися із запитом до організацій (суб'єктів публічного та приватного права) щодо надання інформації і матеріалів. Перше використовується для забезпечення функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а друге – для досягнення конкретних цілей (наприклад, для забезпечення представництва України в ЄСПЛ, для координації виконання його рішень, для інформування Комітету міністрів Ради Європи про стан виконання рішень ЄСПЛ і ін.).

РОЗДІЛ 3.

РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ПРЕДСТАВНИКА ДЕРЖАВИ «УКРАЇНА»

3.1 Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини

Недостатньо в національному законодавстві за конкретною політичною посадою закріпити права і обов'язки, необхідно передбачити форми (правові процедури) та гарантії їх реалізації (правові гарантії). Власне тому, коли діяльність суб'єкта публічної влади чи окремої посадової або політичної особи стає неефективною, виникає питання про гарантії, що забезпечують його діяльність та сприяють реалізації відповідного адміністративно-правового статусу.

Не є виключенням в цьому аспекті і Уповноважений у справах ЄСПЛ, ефективність діяльності якого забезпечується не тільки правовим статусом, а й правовими гарантіями його реалізації [53, с. 463]. У зв'язку з цим, актуальним бачиться дослідження гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ в сучасних умовах державотворення.

Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу аналізувалися в працях таких вчених, як І. Бородін, І. Ієрусалімова, Д. Іщук, В. Козленко, Ю. Комарова, С. Костюкевич, О. Миколенко та ін. Втім, кожен адміністративно-правовий статус має індивідуальні характеристики, які залежать від соціального положення особи, а тому набір гарантій для реалізації кожного адміністративно-

правового статусу завжди буде особливим. Такі особливості притаманні і адміністративно-правовому статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Правові гарантії, як важливий елемент забезпечення ефективності діяльності суб'єкта публічного адміністрування, допомагають Уповноваженому у справах ЄСПЛ реалізовувати свій правовий статус у заданих національним та європейським правом «параметрах». Без наявності таких «параметрів» можливі ситуації зловживання повноваженнями, перевищення повноважень, невиконання покладених на особу службових обов'язків, тощо. Традиційно в науковій літературі до гарантій функціонування системи права відносять два види правових гарантій: 1) заходи правового примусу, до яких належать не тільки заходи юридичної відповідальності, а й правові санкції та заходи контрольно-наглядового характеру; 2) інститут оскарження рішень, дій чи бездіяльності в адміністративному або судовому порядку [72, с. 300]. Ці гарантії не розкривають специфіку реалізації правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а тому потребують свого визначення і класифікації гарантії, які, як вже було підкреслено вище, задають «параметри» діяльності даної посадової особи чи політичної особи.

В науковій літературі нерідко правові гарантії в залежності від змісту норми права, що її закріплює, поділяють на матеріальні та організаційно-правові (сьогодні це можуть бути або процедурні, або ж процесуальні гарантії) [135, с. 29]. Наприклад, матеріальною гарантією буде визнаватись норма адміністративного права, яка закріплює права та обов'язки Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а організаційно-правовою – вжиття ним, як представником сторони справи в суді, заходів відповідно до Регламенту ЄСПЛ. Цікаво, що в науковій і навчально-методичній літературі майже все, що стосується розгляду справ в ЄСПЛ, висвітлюється з позицій «радикального людиноцентризму». Наприклад, автори посібника «Європейський суд з прав людини, Європейська

конвенція з прав людини та індивідуальні заяви: перше знайомство» (2015 р.) [46] детально висвітлюють питання – Що таке ЄСПЛ? В якому суддівському складі суд розглядає справи? Хто може звернутися до ЄСПЛ і що таке індивідуальна заява? Скільки часу суд розглядає справи? Втім, в посібнику відсутня інформація про поведінку представників тих держав, на яких були подані, наприклад, індивідуальні заяви. Тобто підручник озброює пересічного громадянина знаннями про ЄСПЛ та про підстави і порядок оскарження рішень національних інституцій в ЄСПЛ і взагалі оминає специфіку участі у цьому процесі Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Виникає враження, що суспільству нав'язується думка, що ЄСПЛ та громадянин України, який звернувся до суду із захистом своїх прав, це «добре», а усякі представники держави, що намагаються її виправдати у очах європейської спільноти, це «погано». Бачимо в цьому негативні тенденції. На нашу думку, все, що стосується діяльності ЄСПЛ та участі в його правосудді представників держав і пересічних громадян, повинно висвітлюватись рівномірно та збалансовано.

Ефективність діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ значною мірою забезпечується поєднанням матеріальних та організаційно-правових гарантій реалізації його адміністративно-правового статусу. Водночас, з урахуванням сучасної динаміки розвитку адміністративного права, зокрема протягом останнього десятиліття, видається обґрунтованим додатково деталізувати організаційно-правові гарантії, поділивши їх на дві відносно самостійні групи – процедурні та процесуальні. Перші охоплюють механізми, що регулюють діяльність суб'єктів публічного адміністрування, включаючи Уповноваженого у справах ЄСПЛ, тоді як другі стосуються порядку здійснення судочинства та участі інших суб'єктів у судовому провадженні. У цьому контексті можна стверджувати, що матеріальні та процедурні гарантії статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ переважно встановлюються національним законодавством, тоді

як процесуальні гарантії ґрунтуються здебільшого на нормах права Європейського Союзу та Європейської конвенції з прав людини [53, с. 464]. Цей факт підтверджується положеннями національного та європейського законодавства, що буде продемонстровано в наступних положеннях нашого дослідження.

Судочинство, яке ґрунтується на засадах змагальності сторін, завжди передбачає існування двох взаємопов'язаних, але відмінних за спрямованістю груп правових гарантій: одні з них спрямовані на забезпечення реалізації суб'єктивних прав особи, інші – на захист публічного інтересу. У цьому контексті громадянин України, який звертається до Європейського суду з прав людини зі скаргою на державу, наділений відповідним обсягом процесуальних гарантій, що забезпечують йому міжнародний судовий захист. Водночас держава «Україна», яку в подібних справах репрезентує Уповноважений у справах ЄСПЛ, також користується комплексом правових гарантій, що покликані забезпечити ефективне представництво її інтересів, підтримання міжнародного авторитету як демократичної, правової та соціальної держави, що визнає пріоритет прав і свобод людини.

Отже, гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ слід розуміти як визначені нормами національного та європейського права інституційні, організаційні та процедурно-процесуальні засоби, що забезпечують ефективне виконання цією посадовою особою її функцій, завдань, прав і обов'язків. У цьому зв'язку виникає логічна необхідність з'ясування структури та елементного складу системи таких гарантій [53, с. 464].

Наприклад, Д.О. Ішук запропонував поділяти гарантії реалізації адміністративно-правового статусу одного із органів державної влади за наступними критеріями [43, с. 327]:

– за сферою впливу: на юридичні, економічні, соціальні, ідеологічні, політичні та ін.;

– за специфікою правового статусу: на гарантії, які забезпечують реалізацію статусу публічного службовця, та гарантії, що забезпечують реалізацію правового статусу, закріпленого за конкретною посадою публічної служби;

– за напрямом впливу на посадову особу: 1) позитивні, які створюють сприятливі умови для якісної та ефективної діяльності посадової особи; 2) негативні, які можуть породити негативні наслідки для посадової особи, якщо вона буде неякісно, неефективно чи протиправно буде здійснювати свою діяльність.

Класифікація гарантій, яка запропонована Д.О. Іщук, позбавлена теоретичного та практичного значення для нашого дослідження з наступних причин:

по-перше, в діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ присутні юридичні та соціальні гарантії, в той же час відсутні гарантії економічного, ідеологічного і політичного характеру;

по-друге, Уповноважений у справах ЄСПЛ відноситься до посадової особи, на діяльність якої не розповсюджується більшість гарантій реалізації статусу публічного службовця. Більш того, напрям та зміст діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ взагалі унеможливають використання гарантій, які в національному законодавстві закріплені для забезпечення реалізації статусу, наприклад, державного службовця;

по-третє, поділ правових гарантій на «позитивні» та «негативні» вважаємо не виправданим з наукової точки зору. Можна було б обійтись більш звичною для наукової спільноти класифікацією – гарантії «забезпечувального» та «примусового» характеру.

С. Костюкевич пропонує виділяти не види гарантій реалізації адміністративно-правового статусу особи, а рівні – «нормативно-правовий, інституційно-правовий, адміністративно-процедурний та адміністративно-правозастосовний» [56, с. 259]. Нормативно-правовий рівень, на думку С. Костюкевич, полягає в нормативному закріпленні елементів відповідного адміністративно-правового статусу, з чим повністю погоджуємося. Інституційно-правовий рівень залежить від того, який суб'єкт публічної влади приймає безпосередню участь у забезпеченні реалізації правового статусу. Інституційно-правовий рівень доречно виділяти при характеристиці реалізації прав приватних осіб, адже, наприклад, їхні права можуть реалізовуватись як на рівні вищих органів державної влади, так і на рівні органів місцевого самоврядування. Якщо ж мова йде про адміністративно-правовий статус публічно-владного суб'єкта, то виділяти серед гарантій його реалізації інституційно-правовий рівень абсурдно. Адміністративно-процедурний рівень забезпечує реалізацію правових статусів приватних осіб через встановлені національним законодавством адміністративні процедури. Особливість статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ в тому, що він не спілкується з приватними особами в межах національної правової системи, а тому жодних адміністративних процедур в його діяльності не існує. Втім, участь Уповноваженого у справах ЄСПЛ в процесі, який веде ЄСПЛ, дає можливість говорити про «міжнародний процесуальний рівень» гарантій реалізації його адміністративно-правового статусу. Адміністративно-правозастосовний же рівень гарантій взагалі відсутній в діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Таким чином, система гарантій реалізації правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ може мати дворівневу структуру, до якої належать нормативно-правовий і міжнародний процесуальний рівні. Втім, такий підхід до визначення

системи гарантій реалізації адміністративно-правового статусу теж позбавлений як теоретичного, так і практичного значення.

О.І. Миколенко, характеризує систему процедурних правових гарантій, виділив в ній такі елементи: 1) норми права, що закріплюють правовий статус особи; 2) принципи розгляду справи (процедури, провадження); 3) різні інститути правової чи соціальної допомоги; 4) форми розгляду справи; 5) дії окремих учасників справи; 6) інститут перегляду справ в апеляційному чи касаційному порядку; 7) систему заходів примусу, які забезпечують законність розгляду справи [72, с. 301-302]. Не всі із виділених вченим гарантій можна використати при характеристиці системи правових гарантій, які забезпечують реалізацію адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, втім більшість із них допомагають уточнити і розкрити елементний склад такої системи.

На нашу думку, до гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ можна віднести наступні.

1. Норми адміністративного права, які закріплюють правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а саме, цілі, завдання, функції, права і обов'язки, що закріплені за цією державною посадою. Національне законодавство закріплює всі елементи правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ в положенні Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року [108]. Якщо завдання та права Уповноваженого у справах ЄСПЛ достатньо чітко прописані в підзаконному нормативно-правовому акті, то з функціями і обов'язками виникає термінологічна плутанина, адже при їх визначенні уряд умудрився уникнути термінів «функція», «обов'язки», «компетенція» і «повноваження». Це породжує теоретичні протиріччя у розумінні як адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, так і його змістовних елементів. Тому можна зробити висновок, що норми

адміністративного права, з одного боку, є гарантіями реалізації правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, адже перераховують і закріплюють окремі його елементи, а з іншого, не завжди в повній мірі виконують роль гарантій, адже чітко не визначають функції та обов'язки даної посадової особи [53, с. 465].

2. Принципи розгляду справи у ЄСПЛ та принципи належного урядування.

Наприклад, у ст. 40 Конвенції закріплено, що слухання суду проводяться у відкритому засіданні, якщо він не вирішить інакше на підставі наявності виняткових обставин [34, ст. 40]. Регламент ЄСПЛ наголошує на тому, що ЄСПЛ проводить політику «розумної збалансованості представництва за ознакою статі (Правило 14) [129]. Дотримання цих принципів відноситься і до Уповноваженого у справах ЄСПЛ як особи, що представляє інтереси однієї із сторін справи.

Щодо принципів належного урядування, то вони в достатній мірі висвітлені в науковій літературі [29; 77; 11; 25], а тому не бачимо сенсу додаткового обґрунтування їх змісту і уточнення сфер реалізації. Лише підкреслимо, що Уповноважений у справах ЄСПЛ, як суб'єкт публічного адміністрування, керується у своїй діяльності принципами належного урядування. Наприклад, Уповноважений у справах ЄСПЛ користується у своїй координаційній діяльності та діяльності щодо інформування європейських структур такими принципами належного урядування: «1) принцип Верховенства права; 2) принцип ефективності та результативності, який спрямований на те, що отримані кінцеві результати мають відповідати попередньо поставленим меті та завданням; 3) принцип відкритості та прозорості передбачає відкритість публічної адміністрації для зовнішніх перевірок і доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади; 4) принцип компетентності та спроможності, який означає: а) володіння

посадовою особою достатнім рівнем професійних знань, умінь, властивостей і якостей; б) здатність здійснювати оптимальне та ефективне публічне адміністрування; 5) принцип інновації та відкритості до змін, який передбачає пошук нових та ефективних шляхів вирішення існуючих проблем» [29, с. 116-117].

3. *Форми процесуальної діяльності ЄСПЛ та форми процедурної діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ* [53, с. 465]. Наприклад, до форм процесуальної діяльності ЄСПЛ можна віднести розгляд справи: а) з використанням судового розслідування; б) без використання судового розслідування; в) з використанням процедури «дружнього врегулювання»; г) без використання процедури «дружнього врегулювання», тощо [34, ст. 38, 39].

До форм процедурної діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ можна віднести: а) запити Уповноваженого; б) доручення Уповноваженого щодо збирання необхідних матеріалів та інформації; в) ініціювання Уповноваженим питання про утворення міжвідомчої робочої групи тощо [89].

4. *Правові інститути додаткової юридичної, соціальної чи іншої допомоги та підтримки*. Наприклад, соціальні гарантії діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ передбачені в пункті 11 положення Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року, в якому зазначається, що окремі види діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, які «не компенсуються Радою Європи, здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України в установленому законодавством порядку» [108]. Також Уповноважений у справах ЄСПЛ, як представник сторони справи, може звернутися з клопотанням про тлумачення судового рішення, що можна зробити на протязі одного року після його проголошення (Правило 79) [129].

5. *Інститут перегляду рішення ЄСПЛ*. Наприклад, в Регламенті ЄСПЛ зазначається: «Будь-яка сторона в разі виявлення факту, який за своїм

характером міг би мати вирішальне значення і який у той час, коли проголошувалося судове рішення, був невідомий Суду і підставно не міг бути відомий цій стороні, може впродовж шестимісячного строку після того, як ця сторона дізналася про такий факт, звернутися до Суду з клопотанням переглянути це рішення» (Правило 80) [129]. Відповідно з проханням про перегляд рішення ЄСПЛ може звернутися і Уповноважений у справах ЄСПЛ, як представник сторони справи.

Жоден із національних чи європейських актів, що аналізується нами, не передбачає заходи примусу, які б застосовувались до Уповноваженого у справах ЄСПЛ як особи, що неякісно чи неефективно виконує свої посадові обов'язки. Проблема тут полягає в тому, що Уповноважений у справах ЄСПЛ як посадова особа, за нашим переконанням, відноситься до політичних посад в системі органів виконавчої влади України, а тому особу, що займає цю посаду, можна притягнути лише до політичної відповідальності (звільнити з посади) і тільки на тій підставі, що вона «не виправдала довіру» Міністра юстиції України, за поданням якого і була призначена Кабінетом Міністрів України на посаду. Переконані, що підстави «відповідальності» осіб, що займають політичні посади в системі органів виконавчої влади, повинні теж чітко визначатись в національному законодавстві, як це, наприклад, зроблено по відношенню до державних службовців [53, с. 466].

На підставі проведеного дослідження гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ можна зробити наступні висновки.

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

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.

3.2. Засади ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини

Хочемо зазначити, що визначення ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ не можливе без врахування видів функцій, що реалізує дана посадова особа. На практиці бувають випадки, коли публічно-владний суб'єкт ефективно виконує одну функцію і не дуже ефективно іншу, що не дозволяє загалом дати об'єктивну оцінку його діяльності.

Уповноважений у справах ЄСПЛ, як обґрунтовувалось в підрозділі 2.2 дисертації, реалізує сьогодні три функції – представницьку, координаційну і інформування. Кожну із представлених функцій можна оцінити за шкалою «ефективно» - «не дуже ефективно» - «неефективно». Якщо на підставі аналізу особливостей виконання функцій Уповноваженого у справах ЄСПЛ ми дійдемо висновку, що всі три функції реалізуються ефективно, то слід буде визнати і ефективність реалізації його адміністративно-правового статусу. Якщо ж на

підставі такого аналізу ми дійдемо висновку, що дві функції реалізуються ефективно, а одна – не дуже ефективно, то й загалом слід буде констатувати, що адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ реалізується «не дуже ефективно».

Як вже неодноразово підкреслювалось, основною причиною впровадження в систему органів виконавчої влади посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ були проблеми із виконанням рішень ЄСПЛ в Україні. З виконанням рішень ЄСПЛ пов'язані дві функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ – координація і інформування.

Наприклад, В.І. Кафарський зазначає: «Слід визнати, що діяльність Європейського суду має велике значення в усіх видах правовідносин у системі «особистість – суспільство – держава». Це обумовлено тим, що конвенційні права є фундаментом, на яких повинна будуватися зазначена система відносин. Тому рішення Європейського суду з прав людини, враховуючи положення с. 9 Конституції України та Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини», є обов'язковими для України» [48, с. 131-132]. Повністю погоджуємось із цією думкою і хочемо з огляду на тему нашого дослідження надати додаткову аргументацію на її користь.

По-перше, дійсно рішення ЄСПЛ можуть торкатися всіх видів правовідносин національного приватного та публічного права (конституційних, цивільних, адміністративних і інших правовідносин), втім особливість полягає в тому, що більшість рішень ЄСПЛ виконуються в Україні через реалізацію адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Власне ця посадова особа органів виконавчої влади координує діяльність всіх публічно-владних суб'єктів щодо виконання рішень ЄСПЛ.

По-друге, рішення ЄСПЛ базуються на принципах людиноцентризму, а тому спори, що він розглядає, вирішуються за алгоритмом «особистість –

суспільство – держава». Інтереси особи первинні, інтереси суспільства формуються на основі інтересів особи, а інтереси держави є похідними від інтересів особи та суспільства. Такий підхід яскраво відрізняється від підходу, що був розповсюджений, наприклад, в радянському адміністративному праві, коли будь-який спір (правовий конфлікт) вирішувався за алгоритмом «держава – суспільство – особистість». Тобто інтересам держави надавався пріоритет над інтересами суспільства і особи. На нашу думку, Україна і сьогодні перебуває в перехідному періоді від посттоталітарної держави до демократичної і правової держави. На жаль, є багато випадків, коли суб'єкти національного права приймали рішення, які порушували вимоги Конвенції, що пізніше було підтверджено відповідними рішеннями ЄСПЛ. Діяльність ЄСПЛ забезпечує, на нашу думку, безболісний перехід від посттоталітарного українського суспільства до суспільства з демократичною свідомістю та засадами правової держави.

По-третє, рішення ЄСПЛ є обов'язковими для виконання в Україні. Втім, будь-яка обов'язковість в праві повинна бути підкріплена ефективним механізмом її реалізації на національному рівні. Жоден обов'язок не буде виконуватись суб'єктами права, якщо його не забезпечити належним правовим механізмом із визначенням: а) суб'єкта, що реалізує цей обов'язок; б) суб'єктів, що здійснюють контроль за виконанням обов'язку; в) процедури виконання обов'язку з врахуванням можливих правових ситуацій; г) системи санкцій або інших правових наслідків за невиконання чи неналежне виконання обов'язку і ін. Як вже зазначалось, поява посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ була обумовлена, в першу чергу, необхідністю забезпечення виконання рішень ЄСПЛ в Україні, бо на національному рівні щодо цього були суттєві прогалини.

В науковій літературі іноді містяться застереження щодо використання практики ЄСПЛ без врахування національних особливостей певної

європейської країни, а також уточнення щодо ролі Конвенції та значення для інших європейських країн практики ЄСПЛ. Зокрема, А.М. Кучук при аналізі значення практики ЄСПЛ зазначає: «Загалом зміст аксіологічного підходу передбачає низку положень, які необхідно врахувати досліднику, до яких зокрема належать такі: 1) рівноцінність різних поглядів на право, різних концепцій розуміння права; 2) неправильність твердження про «неповноцінність» інших культур, їх недорозвиненість тощо; 3) дослідження соціального явища, в тому числі і права, має враховувати культурне середовище в якому воно перебуває; 4) синергія замість поглинання і нав'язування; 5) прагматизм, що заснований на соціокультурному розумінні цінностей» [58, с. 13-14]. Ці думки є слушними та заслуговують уваги не тільки з боку представників юридичної науки, а й представників інших наук – філософії права, політології, культурології і ін. Зі свого боку хочемо доповнити наступне.

По-перше, представницька функція, яку реалізує сьогодні Уповноважений у справах ЄСПЛ, допомагає зберігати баланс між національними правничими школами та європейськими концептами щодо трактування права. Це важливий момент, адже перевага одного із вказаних елементів над іншим буде свідчити про негативні тенденції у світі:

а) якщо пріоритет буде надаватись виключно європейським концептам, то це суттєво підірве потенціал національних правничих шкіл. Більш того, постане питання про доцільність їх існування як самостійних наукових світоглядів про право, вони почнуть функціонувати як «філіали» європейських концептів;

б) якщо перевага буде надаватись виключно національними правничими школами, то інноваційний та інтеграційний потенціал українських наукових світоглядів про право буде відставати від загальних тенденцій розвитку у світі.

По-друге, гідність нації полягає в тому, як вона себе бачить серед інших народів світу та як себе при цьому оцінює. В науковій літературі можна зустріти

тенденції до возвеличення європейських концептів про право і нівелювання та принизливе ставлення до власних національних світоглядів про право. Яскравим прикладом такого ставлення до власного національного наукового потенціалу є стаття Є.В. Пономаренко «Реформа адміністративного права та євроінтеграційні процеси: вихідні позиції, завдання та перспективи» [88], який стверджує:

- що одна із важливий проблем, які гальмують процес адаптації українського законодавства до законодавства ЄС, є «неузгодженість вітчизняної теорії адміністративного права з відповідними європейськими теоріями» [88, с. 146];

- що «євроінтеграційні прагнення України, зокрема, у сфері функціонування публічної адміністрації, не можуть бути реалізованими без урахування та імплементації названих принципів до національної теорії та практики адміністративної діяльності відповідних суб'єктів. Інакше кажучи, необхідною умовою набуття Україною членства в ЄС є адаптація вітчизняного законодавства та практики функціонування державних та недержавних установ до відповідних європейських вимог, у тому числі, і європейських принципів адміністративного права» [88, с. 148];

- що вчені-правознавці та законодавець повинні докласти чимало зусиль «для того, щоб принципи вітчизняного адміністративного права, а відтак і вся галузь права, набули ознак та форм, які б відповідали провідним європейським стандартам» [88, с. 149];

- що існуюча «неузгодженість вітчизняної теорії адміністративного права з відповідними європейськими теоріями» [88, с. 146], потребує «приведення адміністративно-правової теорії у відповідність не тільки до Конституції України, а й із європейською правовою теорією та європейським законодавством» [88, с. 150].

В цих висловлюваннях яскраво проявляється відношення Є.В. Пономаренко до теорії адміністративного права в Україні як до «неповноцінної» в порівнянні із теорією адміністративного права ЄС. Тому розуміємо, чому на ці твердження Є.В. Пономаренко емоційно відповіла К.О. Дубова: «Давайте взагалі заборонимо в Україні займатися науковою діяльністю, а наберемо людей, які будуть дублювати теорії ЄС в підручниках з адміністративного права та в теорії адміністративного права» [32].

Якщо відносно України було прийняте рішення ЄСПЛ, то воно є обов'язковим для виконання в нашій країні. Втім, в процесі здійснення європейського правосуддя у Уповноваженого у справах ЄСПЛ є можливість розробити та запропонувати виважену правову позицію, яка буде враховувати особливості національного правового регулювання, національної культури, національної правосвідомості і теорії національного права. Наприклад, пункт 6 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ для цього і закріплює за ним право «залучення спеціалістів, науковців та юридичних радників та інших фахівців до вирішення питань, що належать до його компетенції» [108]. Тобто участь у європейському правосудді Уповноваженого у справах ЄСПЛ є гарантією збереження і захисту національних особливостей в культурі, правовому регулюванні і юридичній науці.

По-третє, взаємодія національних правничих шкіл та європейських концептів повинна базуватися на «синергії», а не на «поглинанні» чи «нав'язуванні». Особливість синергії в тому, що кожен суб'єкт синергетичних зв'язків отримує користь і переваги, тоді як «поглинання» і «нав'язування» закінчується тим, що користь і переваги отримує лише одна із сторін взаємовідносин. Наголошуємо на тому, що процеси інтеграції України в ЄС та адаптації законодавства України до законодавства ЄС повинні бути синергетичними, тобто корисними та вигідними як для ЄС, так і України.

Слід зазначити, що в Україні рішення ЄСПЛ, по-перше, **виконуються** не тільки через інститут Уповноваженого у справах ЄСПЛ (що закріплено в Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [108]), по-друге, **використовуються** в діяльності інших публічно-владних суб'єктів. Наприклад, О. Андрійченко і О. Чернецька звертають увагу на чинники, які обумовлюють необхідність використання національними судами рішень ЄСПЛ:

1) наявність в національному законодавстві «прогалин у регулюванні прав людини та основоположних свобод, які визначені у Конвенції та протоколах до неї» [3, с. 285];

2) необхідність «реалізації на практиці основних принципів Конвенції, оскільки чинному законодавству вони не відомі (наприклад, «справедливий баланс», «справедлива сатисфакція» тощо)» [3, с. 285].

Тому важливо акцентувати увагу на тому, що терміни «виконання рішень ЄСПЛ» та «використання рішень ЄСПЛ» має різне змістовне навантаження, перше пов'язане із обов'язковим виконанням прийнятого по відношенню до України рішення ЄСПЛ, а друге – із додатковим обґрунтуванням публічно-владним суб'єктом свого рішення по справі шляхом посилення на рішення ЄСПЛ.

Щоб не заглиблюватись у дискусії щодо критеріїв визначення ефективності будь-якого державно-правового явища, які широко представлені в науковій літературі [74, с. 341-428; 85; 80; 57; 81], хочемо взяти за основу комплексне дослідження А.А. Казанчан «Правозастосувальна діяльність органів місцевого самоврядування: питання теорії та практики» [44], в якому автор детально аналізує: а) критерії оцінювання ефективності; б) фактори, що впливають на ефективність; в) методики оцінювання результатів правозастосовної діяльності. Ґрунтовних же праць, які розглядають

ефективність та її зв'язок із, наприклад, функціями чи іншими елементами адміністративно-правового статусу, представлено достатньо в юридичній літературі [70; 60; 81]. Втім, одна частина із них присвячувалась ефективності правового регулювання (О.А. Котенко, Я.І. Ленгер, О.М. Мельник, О.М. Миколенко і ін.), визначення якої вимагає наявності своїх специфічних критеріїв та методик оцінювання, відмінних від критеріїв та методик оцінювання ефективності діяльності будь-якого публічно-владного суб'єкта. Друга ж частина комплексних наукових праць присвячувалась аналізу «державного управління» як управлінського явища і управлінської категорії, що, на нашу думку, віддаляє нас від публічного адміністрування як правового явища та правової категорії, бо, як вже зазначалося в попередніх підрозділах дисертації, ми розглядаємо діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ як публічне адміністрування. Наприклад, Д.М. Павлов зазначає: «На підставі аналізу досліджень з теорії управління щодо визначення співвідношення категорій “орган виконавчої влади” та “орган державного управління”, автор приєднується до твердження про те, що, оскільки переважний обсяг своїх повноважень органи виконавчої влади реалізують у сфері державного управління, їх можна називати органами державного управління» [81, с. 86]. Наша наукова свідомість передбачає, що Уповноважений у справах ЄСПЛ не є суб'єктом державного управління, а є суб'єктом, що реалізує публічно-владні повноваження. Це дискусійне питання в науці адміністративного права, яке потребує окремої аргументації в межах окремого дисертаційного дослідження.

Дослідження ж А.А. Казанчан корисне для розкриття нашої проблематики тим, що пов'язане із визначенням ефективності діяльності щодо виконання вимог національного законодавства, до якої безумовно відноситься і діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Взятши за основу загальні підходи до визначення ефективності правозастосовної діяльності, що були обґрунтовані

А.А. Казанчан, можна: а) запропонувати критерії оцінювання ефективності Уповноваженого у справах ЄСПЛ; б) визначити фактори, що впливають на ефективність його представницької, координаційної діяльності та діяльності щодо інформування; в) з'ясувати методики оцінювання результатів діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Отже, А.А. Казанчан зазначає, що мірилами оцінювання діяльності будь-якого публічно-владного суб'єкту можуть бути не тільки ефективність, а й інші критерії, наприклад, «дієвість», «результативність», «якість», а іноді «продуктивність» [44, с. 117]. Відповідно, кожному такому «мірилу оцінювання» вчений дає характеристику, розкриває їх зміст та називає відмінності один від одного. Не будемо поглиблюватись у цю проблематику, адже вона виходить за межі предмету нашого дослідження, хоча підкреслимо, що в науковій літературі неодноразово піднімалися питання щодо необхідності розмежування між собою понять «ефективність» та «якість» [13, с. 9-14]. З цієї точки зору можна констатувати, що в історії розвитку суспільства та держави були випадки:

- коли суб'єкт діяв ефективно (зовнішньо-результативний аспект), але неякісно (внутрішньоорганізаційний аспект), наприклад, єгипетські піраміди були побудовані за рахунок рабської праці;

- коли суб'єкт діяв якісно (внутрішньоорганізаційний аспект), але неефективно (зовнішньо-результативний аспект), наприклад, фірми, що збанкрутували, створювали для своїх працівників комфортні умови праці.

А.А. Казанчан же вважає, що серед критеріїв визначення ефективності правозастосування слід виділяти: а) якість діяльності; б) результативність діяльності [44, с. 117]. У науковій літературі справедливо наголошується на тому, що «якість» є важливою складовою оцінювання ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів, з чим цілком можна

погодитися. На наш погляд, поняття «якість» і «ефективність», попри власну змістову автономність, перебувають у тісному взаємозв'язку: по-перше, вони взаємно доповнюють одне одного, по-друге, в окремих випадках рівень ефективності безпосередньо залежить від якості реалізованих дій або процесів.

Так, наприклад, у ситуаціях, коли публічні службовці змушені працювати в неприйнятних або несприятливих умовах, це неминуче впливає на загальний результат функціонування органу публічної влади, знижуючи його ефективність. У той же час, варто визнати, що якість не завжди є визначальним чинником ефективності. Відомі й зворотні приклади, коли формально високі показники ефективності досягалися за рахунок порушення стандартів якості – зокрема, шляхом перевищення допустимого навантаження на персонал, скорочення періодів відпочинку чи ігнорування потреб забезпечення належних умов праці.

У зв'язку з цим вважаємо доцільним розмежовувати критерії ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів на обов'язкові та факультативні. До першої групи слід віднести результативність діяльності, тобто рівень досягнення цілей, що були поставлені перед суб'єктом публічної влади. Саме відповідність між очікуваними і фактичними результатами є базовим критерієм ефективності. Натомість якість реалізації адміністративно-правового статусу варто вважати факультативним критерієм, що дозволяє оцінити умови функціонування відповідного суб'єкта та організаційні механізми забезпечення його повноважень.

А.А. Казанчан наголошує, що «складним і досі не розробленим залишається питання щодо критеріїв ефективності правозастосовної діяльності» [44, с. 117]. Погоджуємось із цим твердженням, адже велика кількість науковців намагається запропонувати своє бачення критеріїв визначення ефективності, втім ці думки є авторськими індивідуальними науково-обґрунтованими

позиціями, які, з одного боку, можна враховувати і використовувати під час інших досліджень, а, з іншого, можна ігнорувати, бо вони не є загально визнаними в науці та підтвердженими практикою. Тому маємо в науці адміністративного права безліч авторських позицій щодо «ефективності» та її критеріїв і жодного доктринального визначення. Більш того, складність визначення ефективності полягає у тому, що юристам-дослідникам доводиться звертатись до математичних формул обчислення ефективності, що, знову ж таки, не притаманне юридичній науці, а якщо і використовується в окремих сферах, то як виключення із загального правила.

Відповідно, А.А. Казанчан запропонував перелік чинників, які на сьогодні ускладнюють визначення ефективності правозастосовної діяльності.

Оцінювання ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів, зокрема й Уповноваженого у справах ЄСПЛ, супроводжується низкою об'єктивних труднощів. Як справедливо зауважується у науковій літературі, результати правозастосування не завжди можуть бути виміряні через кількісні показники, тоді як якісні критерії часто залишаються суб'єктивними та складними для об'єктивного фіксування [44, с. 98]. Наприклад, відповідальність за виконання рішень ЄСПЛ в Україні покладена на Міністерство юстиції України, у той час як функція координації в цій сфері належить Уповноваженому у справах ЄСПЛ. У такій ситуації статистичні дані про рівень виконання відповідних рішень будуть свідчити, передусім, про ефективність роботи уповноваженого органу виконавчої влади — Міністерства юстиції. Водночас вплив Уповноваженого як координатора реалізується опосередковано і не завжди може бути виокремлений із загального результату. А «якість» його діяльності, за великим рахунком, можуть оцінити лише він сам або особи, які безпосередньо з ним взаємодіють у межах реалізації його повноважень.

Окрему складність становить неоднорідність змісту діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, на що вказує, зокрема, А.А. Казанчан [44, с. 99]. Як і будь-яка правозастосовна практика, вона може мати різні функціональні виміри. Так, Уповноважений здійснює представництво України в ЄСПЛ, координує виконання рішень цього Суду на національному рівні, а також інформує відповідні європейські інституції про результати їх виконання. Кожен з цих напрямів може характеризуватися різною ефективністю, що ускладнює формування узагальненої оцінки діяльності Уповноваженого.

Крім того, результати діяльності публічно-владного суб'єкта не завжди проявляються негайно, а іноді стають очевидними лише з часом. Це ускладнює фіксацію ефективності в конкретний період його функціонування. У випадку з Уповноваженим у справах ЄСПЛ, значна частина досягнень є результатом взаємодії багатьох суб'єктів: Європейського суду, представників держави, національних органів виконавчої влади, судових інституцій. Як наслідок, внесок Уповноваженого до загального результату не завжди є чітко окресленим і легко піддається оцінюванню.

Разом із тим, поділяється позиція А.А. Казанчана щодо того, що складність визначення критеріїв і показників ефективності не може бути підставою для уникнення наукового аналізу ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів [44, с. 99], зокрема — в контексті оцінки реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

У зв'язку із цим, пропонуємо до чинників, які ускладнюють визначення ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, віднести наступні: а) не завжди діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ може бути виміряна кількісними показниками; б) якісні показники діяльності даної посадової особи є достатньо суб'єктивними і, відповідно, складними у вимірюванні; в) змістовно представницька,

координаційна діяльності та діяльність щодо інформування європейських структур суттєво різняться між собою, що ускладнює загальну оцінку ефективності діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ; г) наявність спільного результату діяльності публічно-владних суб'єктів, коли зусилля Уповноваженого у справах ЄСПЛ є лише частиною спільних зусиль щодо виконання рішень ЄСПЛ в Україні (особливо, коли мова йде про представницьку і координаційну діяльність) [148, с. 350-353].

А.А. Казанчан у своїх наукових дослідженнях запропонував класифікацію факторів, що впливають на ефективність діяльності публічно-владних суб'єктів, поділяючи їх на зовнішні та внутрішні [44, с. 105]. До зовнішніх він зараховує економічні та політичні умови, рівень нормативно-правового регулювання тощо, тоді як до внутрішніх — фахову підготовку посадових осіб, їхню кваліфікацію, психологічний стан, атмосферу в трудовому колективі та інші чинники організаційного характеру [44, с. 105–106].

У цілому, запропонований підхід до класифікації є обґрунтованим і заслуговує на підтримку. Водночас, специфіка діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ дає підстави виокремити третю групу чинників, які не підпадають чітко під дихотомію «зовнішні – внутрішні», оскільки поєднують у собі риси обох категорій. Йдеться про взаємодію між Міністром юстиції України, структурними підрозділами міністерства та Уповноваженим у справах ЄСПЛ і його Секретаріатом.

Такий чинник має внутрішню природу, оскільки всі зазначені інституційні одиниці входять до єдиної системи центральних органів виконавчої влади. Відтак ефективність їх співпраці великою мірою залежить від здатності налагодити конструктивну взаємодію та управлінську координацію всередині організаційної структури.

Водночас, ця взаємодія має й зовнішній вимір, адже Уповноважений у справах ЄСПЛ формально функціонує у складі Міністерства юстиції України та є його посадовою особою. Попри відсутність прямого закріплення субординаційних зв'язків у положенні про Уповноваженого, вони фактично існують у силу організаційної ієрархії, що проявляється у впливі Міністра юстиції на пріоритети діяльності цієї посадової особи. Таким чином, маємо справу з гібридним типом факторів, що поєднують у собі як внутрішню управлінську взаємодію, так і зовнішній адміністративний вплив, і які істотно впливають на ефективність реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Отже, за джерелом впливу на результати діяльності фактори ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ можна поділити на три групи: 1) зовнішні (наприклад, економічні, політичні, правові чинники); 2) внутрішні (професійний рівень підготовки, кваліфікація, мікроклімат в колективі, психологічний стан тощо); 3) змішані (рівень співпраці міністра та структурних підрозділів Міністерства юстиції України із Уповноваженим у справах ЄСПЛ та його Секретаріатом).

А.А. Казанчан проаналізував три методики дослідження ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів, а саме: 1) за методом єдиного виключення; 2) з використанням кваліметричного методу; 3) через громадські інститути оцінювання [44, с. 107-116].

Зокрема, метод єдиного виключення полягає у «виявленні впливу окремих факторів на результати діяльності та обґрунтування найкращих умов реалізації адміністративно-правового статусу, за яких підвищується ефективність такої діяльності» [44, с. 108]. Якщо подібним чином підійти до визначення ефективності діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, то окремими факторами реалізації його адміністративно-правового статусу є: 1) рівень

нормативного закріплення статусу (для використання у формулі позначимо його буквою «Н»); 2) дії суб'єкта щодо реалізації правового статусу (позначимо її буквою «Д»); 3) обстановка, в якій суб'єкт реалізує свій правовий статус (позначимо її буквою «О»); 4) результат діяльності (позначимо його буквою «Р»). Відповідно формула ефективності діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ буде виглядати наступним чином:

$$Н, Д, О \rightarrow Р$$

А.А. Казанчан підкреслює, що якщо результат змінився в результаті змін одного із факторів, власне цей фактор і є визначальним на даний момент для ефективності діяльності суб'єкта [44, с. 109-110]. Зміни, що вносились в Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ, свідчать про те, що всі із названих у формулі факторів ефективності змінювались з метою підвищення результативності діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності медіа та органів юстиції» [97] були внесені суттєві зміни у норми, які регламентують адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ (у пункті 4 Положення з'явився новий підпункт 3-1, а також були виключені підпункти 6 і 7), а 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» [100] були внесені суттєві зміни в «Порядок забезпечення представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини» [89], в якому регламентуються як процедурні аспекти участі Уповноваженого у справах ЄСПЛ у європейському правосудді, так і питання якості його діяльності щодо забезпечення представництва в ЄСПЛ.

Тобто на ефективний результат діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ негативно впливали недоліки в правовому регулюванні його статусу

(фактор під буквою «Н»), недоліки в правовому регулюванні діяльності Уповноваженого (фактор під буквою «Д») та недоліки в правовому регулюванні організаційних умов праці Уповноваженого (фактор під буквою «О»). Які були усунуті у вказаних вище підзаконних нормативно-правових актах.

В майбутньому, якщо будуть виявлені якісь недоліки у всіх трьох чи одному із трьох факторів ефективності діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, необхідного буде вносити зміни на законодавчому рівні в елементи адміністративно-правового статусу даної посадової особи, у способи і форми його дій, а також у норми права, які забезпечують «обстановку» результативності його діяльності. Тому використання методу єдиного виключення дозволить не тільки виявляти недоліки в правовому регулюванні і реалізації статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а й пропонувати обґрунтовані пропозиції щодо підвищення ефективності його діяльності. Кваліметричний метод оцінки ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів, вважає А.А. Казанчан, передбачає дослідження результатів діяльності цих органів через анкетування приватних осіб, інтереси яких в результаті діяльності даних органів були зачеплені. При цьому, продовжує вчений, «обробка одержаних даних здійснюється за досить складною факторно-критеріальною моделлю оцінювання» [44, с. 108]. Цей метод є малодієвим при визначенні ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Обумовлено це наступними причинами:

а) коли мова йде про реалізацію представницької функції, то громадянин України (як приватна особа) та Уповноважений у справах ЄСПЛ (як представник держави «Україна») є сторона спору, що розглядається в ЄСПЛ. Між сторонами спору відбувається змагальний процес, що унеможливорює об'єктивність результатів оцінки ефективності представницької діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ за кваліметричним методом;

б) коли мова йде про реалізацію координаційної функції, то приватна особа не може оцінити її ефективність, бо вона буде оцінювати ефективність всієї системи органів державної влади щодо виконання рішень ЄСПЛ, а не тільки роль та вклад у цей процес Уповноваженого у справах ЄСПЛ;

в) коли ж мова йде про реалізацію функції інформування, то у цих відносинах взагалі відсутній такий учасник як приватна особа. Відповідно, жодне опитування приватних осіб не буде об'єктивно висвітлювати реальний стан ефективності здійснюваної Уповноваженим у справах ЄСПЛ функції.

Таким чином, кваліметричним метод оцінювання ефективності є більш ефективним у тих сферах, де мова йде про результативність, так званої «публічно-сервісної діяльності». Отримувачі публічних послуг можуть дати оцінку як якості публічної послуги, що була надана, так і ефективності діяльності публічно-владного суб'єкта щодо надання публічної послуги.

На думку А.А. Казанчан, ефективність діяльності публічно-владних суб'єктів можна визначати і через, так звані, громадські інститути оцінювання, до яких відносяться «звіти державних органів і посадових осіб, оціночні судження засобів масової інформації, громадська думка, звернення громадян та інші» [44, с. 111]. Хочемо підкреслити, що це найбільш розповсюджений метод оцінки ефективності, що використовується в публічно-правовій сфері. Слід зазначити, що звіти про діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ розміщені на вебсайті Міністерства юстиції України [75]. Орієнтуючись на громадську думку, зокрема, С.Р. Асірян, Ю.В. Милоненко і В.В. Приліпко зазначають:

- «основною рисою процесу виконання рішень ЄСПЛ в Україні є його формалізованість. А всі проблеми виконання рішень ЄСПЛ в Україні доцільно поділити на організаційні, економічні та політичні» [6, с. 310];

- «під організаційними проблемами варто розуміти велику тривалість та ускладнений механізм виконання судового рішення. Оскільки у цьому процесі

здіянні одразу три інституції – Уповноваженого у справах ЄСПЛ, державна виконавча служба та держказначейство, проблеми у взаємодії цих органів нерідко спричиняють бюрократизацію виконавчого процесу та порушення встановлених законом строків виконання, які до речі, є теж доволі тривалими» [6, с. 310];

- «стосовно економічних проблем, то загалом вони зводяться до того що у державному бюджеті систематично бракує коштів на відшкодування визначеної у рішеннях ЄСПЛ шкоди» [6, с. 310];

- «до політичних проблем можна віднести відсутність єдності позицій політичних, а в перспективі державних лідерів щодо ефективного виконання рішень ЄСПЛ. В історії вже відомі випадки коли у політичних лозунгах проголошувалось верховенство права, свободи, справедливості, відстоювання європейських правових ідеалів а на практиці здійснювалися зовсім протилежні дії» [6, с. 310].

Тобто загальна оцінка діяльності національних суб'єктів щодо виконання ними в Україні рішень ЄСПЛ, яку дають С.Р. Асірян, Ю.В. Милоненко і В.В. Приліпко, є «незадовільною», а іншими словами «не дуже ефективною».

Р.Д. Ляшенко, Б.М. Нагієв і А.В. Кудра підкреслюють, що проблема виконання в Україні рішень ЄСПЛ має як правовий, так і політичний вимір, більш того на це зверталась увага 09 грудня 2020 року під час слухань Комітету з питань правової політики «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» [62, с. 321]. Тобто Р.Д. Ляшенко, Б.М. Нагієв і А.В. Кудра визнають наявність проблем України в частині реалізації рішень ЄСПЛ, що не дозволяє оцінювати діяльність національних органів у даній сфері як «ефективну», скоріш за все мова йде про оцінку – «не дуже ефективно».

Цікаві думки щодо процедури виконання в Україні рішень ЄСПЛ висловлює А. Левенець. Вчена зазначає:

1) виконання рішень ЄСПЛ є складним та тривалим не лише для стягувача, а й для публічно-владних суб'єктів. При цьому підкреслюється, що «практика виконання Україною рішень ЄСПЛ відрізняється від аналогічної практики інших держав-учасниць» [59, с. 337];

2) у звітах Комітету міністрів Ради Європи станом на 31 грудня 2019 року зазначено: «635 постанов з провідних справ очікують виконання не менше 5 років» [59, с. 337]. Тобто мова йде про достатньо тривалі строки виконання окремих рішень ЄСПЛ;

3) «сума державного боргу перед громадянами на початок 2019 року становила понад 4 мільярди гривень» [59, с. 337];

4) аналіз статистичних даних свідчить про те, що є тенденції зменшення кількості скарг до ЄСПЛ [59, с. 337];

5) виконання рішень ЄСПЛ у справах щодо України здійснюється у вигляді: а) вжиття заходів загального характеру; б) вжиття додаткових заходів індивідуального характеру; в) виплати відшкодування, що присуджене ЄСПЛ [59, с. 337].

Нагадаємо, що виконання в Україні рішень ЄСПЛ є завданням не тільки Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а стосується достатньо широкого кола публічно-владних суб'єктів (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, виконавча служба і ін.).

Зокрема, застосування заходів загального характеру обумовлене трьома цілями:

а) забезпечення додержання Україною положень Конвенції, факт порушення яких було встановлено рішенням ЄСПЛ;

б) усунення системних недоліків, які сприяли виникненню порушення Україною положень Конвенції;

в) усунення проблем, які стали підставою для звернення особи до ЄСПЛ і які вже були предметом розгляду в ЄСПЛ [108, ст. 13].

Відповідно, для усунення системних недоліків та інших проблем в національній системі права щодо виконання рішень ЄСПЛ пропонується вжиття наступних загальних заходів:

а) підвищення професійної підготовки осіб, діяльність яких пов'язана із триманням людей в умовах позбавлення свободи або із правозастосуванням, у сфері оволодіння знаннями про практику ЄСПЛ, а також про зміст та вимоги Конвенції;

б) забезпечення юридичної експертизи законопроектів щодо їх відповідності положенням Конвенції та практиці ЄСПЛ;

в) внесення змін до адміністративної практики. У преамбулі Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [95] зроблено поділ практики на два види – судову і адміністративну. У зв'язку із цим, можна припустити, що адміністративна практика – це правозастосовна діяльність всіх інших публічно-владних суб'єктів окрім судів України;

г) внесення змін до чинного законодавства (скоріш за все термін «законодавство» використовується в нормативно-правовому акті в широкому значенні, тобто поєднуючи в своєму змісті закони і підзаконні правові акти) та практики його застосування (мова йде про судову практику). У зв'язку із цим, можна припустити, що внесення змін до чинного законодавства стосується не тільки парламенту, а й уряду, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів правотворчої діяльності, а

внесення змін до судової практики – стосується Верховного Суду та інших судів;

г) інші заходи, які визначаються під наглядом Комітету міністрів Ради Європи. Тобто перелік загальних заходів виконання рішень ЄСПЛ не є вичерпним.

Слід звернути увагу на ст. 14 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [95], яка конкретизує особливості участі «Органу представництва» у процедурі визначення та застосування загальних заходів виконання рішень ЄСПЛ в Україні. На нашу думку, проблема даного терміну полягає в тому, що ним позначається Міністерство юстиції України, структурною одиницею якого є Уповноважений у справах ЄСПЛ. Відповідно, при ознайомленні із положеннями даного нормативно-правового акту весь час необхідно співвідносити які його положення стосуються виключно Міністерства юстиції, а які частково торкаються і Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Наприклад, в ст. 1 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначається: «Орган представництва – орган, відповідальний за забезпечення представництва України в ЄСПЛ та координацію виконання його рішень» [95, ст. 1]. В пункті 1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» зазначається, що «відповідальним за забезпечення представництва України в ЄСПЛ та координацію виконання його рішень є Міністерство юстиції України» [108]. Тобто не дивлячись на те, що безпосереднє представництво в ЄСПЛ здійснює Уповноважений у справах ЄСПЛ, відповідальним за представництво в ЄСПЛ є Міністерство юстиції України.

Таким чином, Міністерство юстиції України у процедурі визначення та застосування загальних заходів виконання рішень ЄСПЛ в Україні:

- готує подання щодо вжиття заходів загального характеру та надсилає його до Кабінету Міністрів України;

- готує для Верховного Суду аналітичний огляд, в якому, по-перше, аналізуються обставини, що призвели до порушення Україною Конвенції, по-друге, надаються пропозиції щодо усунення цих проблем в судовій практиці в майбутньому;

- готує пропозиції для врахування практики ЄСПЛ під час підготовки законопроектів та надсилає їх до Апарату Верховної Ради України [95, ст. 14].

Зрозуміло, що у цих заходах приймає активну участь і Уповноважений у справах ЄСПЛ, але виключно у спосіб та у формах, які передбачені Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [108]. Більш детально форми і способи взаємодії Міністерства юстиції України та Уповноваженого у справах ЄСПЛ щодо застосування загальних заходів не прописані в положеннях національного законодавства.

Застосування додаткових заходів індивідуального характеру обумовлене однією метою – відновлення порушених прав особи (Стягувача) [95, ст. 13]. Перелік додаткових заходів теж не є вичерпним, адже називається лише один (найбільш розповсюджений) захід – «відновлення настільки, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який Стягувач мав до порушення Конвенції» [95, ст. 13], та зазначається, що у рішенні ЄСПЛ можуть бути передбачені і інші додаткові заходи.

Стаття 11 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [95] уточнює дії Міністерства

юстиції України під час застосування додаткових заходів індивідуального характеру. Воно:

а) протягом 10 днів з моменту набуття рішенням ЄСПЛ статусу остаточного:

- повідомляє публічно-владних суб'єктів, на які покладається виконання додаткових заходів, про зміст, порядок і строки їх виконання;

- надсилає Стягувачеві повідомлення, в якому роз'яснюються його права: 1) щодо порушення провадження про перегляд справи; 2) щодо відновлення провадження у відповідності до національного законодавства;

б) здійснює контроль за виконанням додаткових заходів;

в) отримує інформацію про стан виконання додаткових заходів від відповідальних за це суб'єктів;

г) вносить за необхідності подання Прем'єр-міністру України щодо забезпечення виконання додаткових заходів.

Знову ж таки, форми і способи взаємодії Міністерства юстиції України та Уповноваженого у справах ЄСПЛ щодо застосування додаткових індивідуальних заходів детально не прописані в положеннях національного законодавства.

Виплати відшкодування, що присуджене ЄСПЛ, є основною формою виконання рішень ЄСПЛ в Україні. Згідно ст. 7 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [95, ст. 7] Міністерство юстиції України протягом 10 днів з моменту отримання повідомлення про набуття рішенням ЄСПЛ статусу остаточного:

а) надсилає до державної виконавчої служби оригінальний текст і переклад рішень ЄСПЛ;

б) надсилає Стягувачеві повідомлення, в якому роз'ясняє його право на подачу заяви про виплату відшкодування до державної виконавчої служби із вказівкою реквізитів банківського рахунку.

Ці дії Міністерства юстиції України жодним чином не перекликаються із повноваженнями Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а тому можна стверджувати, що питання виплат відшкодування, що присуджене ЄСПЛ, є виключною прерогативою Міністерства юстиції України та Державної казначейської служби України.

Якщо ж користуватись офіційними даними від ЄСПЛ, то за останні десять років суттєво зменшилась кількість заяв проти України до ЄСПЛ з 14198 у 2014 році до 2531 у 2023 році, втім збільшилась кількість рішень ЄСПЛ у справах проти України з 40 у 2014 році до 130 у 2023 році (пік спостерігався у 2021 році – 197 рішень) [35]. Виходячи із цих показників можна стверджувати, що загалом діяльність суб'єктів національної правової системи щодо захисту прав і свобод людини функціонує «не дуже ефективно».

Отже, всі три методи оцінки ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів дають лише узагальнені уявлення про ефективність діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Висновки до розділу 3:

Аналіз особливостей реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ дає можливість зробити наступні висновки.

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. Зроблено висновок, що в науковій літературі представлено багато праць, які розглядають зміст поняття «ефективність» та її зв'язок із елементами адміністративно-правового статусу, втім:

- частина із них присвячена ефективності правового регулювання, визначення якої вимагає наявності своїх специфічних критеріїв та методик оцінювання, відмінних від критеріїв та методик оцінювання ефективності діяльності будь-якого публічно-владного суб'єкта;

- частина комплексних наукових праць присвячена аналізу ефективності «державного управління» як управлінського явища і управлінської категорії, що виходить за межі досліджень ефективності діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ;

- частина ж праць, які і стали підґрунтям нашого дослідження, детально аналізує: а) критерії оцінювання ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів; б) фактори, що впливають їх ефективність; в) методики оцінювання результатів їх діяльності.

5. Наголошено, що критерії ефективності діяльності публічно-владних суб'єктів потребують подальшого вдосконалення в теорії адміністративного права, 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).

6. Встановлено, що до чинників, які ускладнюють визначення ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, відносяться наступні: 1) не завжди діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ може бути виміряна кількісними показниками; 2) якісні показники діяльності даної посадової особи є достатньо суб'єктивними і, відповідно, складними у вимірюванні; 3) змістовно представницька, координаційна діяльності та діяльність щодо інформування європейських структур суттєво різняться між собою, що ускладнює загальну оцінку ефективності діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ; 4) наявність спільного результату діяльності великого кола публічно-владних суб'єктів, коли

зусилля Уповноваженого у справах ЄСПЛ є лише частиною спільних зусиль щодо виконання рішень ЄСПЛ в Україні (особливо, коли мова йде про представницьку і координаційну діяльність).

7. Запропоновано за джерелом впливу на результати діяльності поділяти фактори ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ на три групи: 1) зовнішні (наприклад, економічні, політичні, правові чинники); 2) внутрішні (професійний рівень підготовки, кваліфікація, мікроклімат в колективі, психологічний стан тощо); 3) змішані (рівень співпраці міністра та структурних підрозділів Міністерства юстиції України із Уповноваженим у справах ЄСПЛ та його Секретаріатом).

8. Здійснено аналіз ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ за трьома методами: 1) за методом єдиного виключення; 2) з використанням кваліметричного методу; 3) через громадські інститути оцінювання. При цьому наголошено, що всі три методи дають лише узагальнені уявлення про ефективність реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

ВИСНОВКИ

У дисертації на підставі аналізу наявних наукових і нормативних джерел виявлено специфіку нормативного закріплення та реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання щодо визначення структурних елементів адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а також сформульовано авторські уявлення щодо вирішення існуючих у цій сфері теоретичних і практичних проблем. Здобувачем сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, зокрема:

1. На підставі проведеного дослідження публікацій, які присвячені особливостям функціонування в Україні Уповноваженого у справах ЄСПЛ, зроблено наступні висновки: 1) адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ комплексно в науці адміністративного права не досліджувався; 2) більшість наукових праць, які характеризують особливості функціонування Уповноваженого у справах ЄСПЛ звертають увагу на особливості його участі в процесуальних відносинах, що регламентуються нормами міжнародного права, та питаннях його підпорядкування в системі органів виконавчої влади, чим не обмежується роль і значення даної посади як суб'єкта публічного адміністрування; 3) лише поодинокі публікації присвячені характеристиці посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ як політичної посади в системі органів виконавчої влади та особливостям його адміністративно-правового статусу.

2. Встановлено, що Уповноважений у справах ЄСПЛ відноситься до публічно-владних суб'єктів виконавчої влади, які здійснюють неюрисдикційну правозахисну діяльність. При цьому, в середині системи публічно-владних

суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «запобіжника», який вмикається у випадку грубих порушень прав і свобод людини та громадянина з боку національних публічно-владних суб'єктів України, ззовні ж системи – Уповноважений у справах ЄСПЛ виконує роль «захисника» держави, а точніше – «захисника» рішень і дій національних органів публічної влади. В той же час, Уповноважений у справах ЄСПЛ відіграє роль «балансу» між рішеннями суб'єктів міжнародного і національного права, адже, з одного боку, у нього виникає необхідність захисту України на засіданнях ЄСПЛ як правової і демократичної держави, а з іншого, у нього є обов'язок забезпечення прав і свобод людини та громадянина в умовах грубих порушень цих прав і свобод у рішеннях та діях публічно-владних суб'єктів національної правової системи.

3. Доведено, що адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ – це правовий стан Уповноваженого у справах ЄСПЛ, який розкриває специфіку його положення в суспільстві та системі органів виконавчої влади, а також особливості його участі в різних правовідносинах як суб'єкта публічно-владних повноважень, що займає політичну посаду. 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.

4. Доведено і розкрито зв'язок між цілями, завданнями та функціями Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Мета, як елемент структури адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, поділяється на два види: а) мета створення політичної посади в системі органів виконавчої влади; б) цілі функціонування. Метою створення в системі органів виконавчої влади посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ була наступна – «виконання рішень та

застосування практики ЄСПЛ в Україні». До цілей функціонування даної посадової особи відносяться: 1) представництво України в ЄСПЛ; 2) координація виконання рішень ЄСПЛ; 3) інформування про хід виконання рішень ЄСПЛ Комітет 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). В залежності від цілей функціонування завдання та функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ теж поділяються на три групи – представницькі, координаційні, щодо інформування.

5. Розкрито особливості нормативного закріплення та види повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Запропоновано, в залежності від функцій, що реалізує Уповноважений у справах ЄСПЛ, поділяти повноваження на три групи: 1) представницькі повноваження; 2) координаційні повноваження щодо виконання рішень ЄСПЛ; 3) повноваження щодо інформування Комітету міністрів Ради Європи про стан виконання в Україні рішень ЄСПЛ.

6. 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.

7. Запропоновано за джерелом впливу на результати діяльності поділяти фактори ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ на три групи: 1) зовнішні (наприклад, економічні, політичні, правові чинники); 2) внутрішні (професійний рівень підготовки, кваліфікація, мікроклімат в колективі, психологічний стан тощо); 3) змішані (рівень співпраці міністра та структурних підрозділів Міністерства юстиції України із Уповноваженим у справах ЄСПЛ та його Секретаріатом). Було здійснено аналіз ефективності реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ за трьома методами: 1) за методом єдиного виключення; 2) з використанням кваліметричного методу; 3) через громадські інститути оцінювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
2. Андрєєв А. Механізм правового регулювання суспільних відносин: окремі аспекти щодо визначення поняття та особливостей. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 125-128.
3. Андрійченко О., Чернецька О. Практика Європейського суду з прав людини у здійсненні правосуддя. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 284-288.
4. Антоненко А.О. Підходи до тлумачення політичної відповідальності. *Наукові записки НаУКМА*. 2011. Том 121. С. 8-12.
5. Антошина І.В. Інформаційна функція українського права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Національний ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 200 с.
6. 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. Випуск 63. С. 307-311.
7. 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. Вип. 1 (7). С. 1-9.
8. Баламуш М.А. Адміністративно-правове забезпечення та наукове обґрунтування політичної служби в Україні (Розділ 2) // Дослідження механізму реалізації прав і свобод людини та громадянина в публічному і приватному

праві: кол. монографія / М.А. Бламуш, Н.В. Ільєва, О.М. Миколенко та ін.; за заг. ред.: О.В. Гаран, О.І. Миколенко. Одеса: Фенікс, 2023. С. 44-81.

9. Баламуш М.А., Лазарєва М.І. Уповноважений у справах Європейського Суду з прав людини як суб'єкт публічної служби. *Правова держава*. 2023. № 49. С. 39-48.

10. Баламуш М.А., Миколенко О.І. Цілепокладання як інструмент вдосконалення адміністративно-правового регулювання політичної служби в Україні. *Правова держава*. 2023. № 50. С. 11-18.

11. 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.

12. Белов Д.М., Белова М.В. Система захисту прав і свобод людини і громадянина: доктринальні та нормативні основи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2022. Вип. 74: частина 2. С. 185-191.

13. Бірченко Ю.І. Деякі критерії оцінки якості та ефективності нормативно-правових актів. *Наукові записки. Юридичні науки*. Том 26. С. 9-14. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/139f1bef-48b6-4825-922f-87dfdb4c9487/content>.

14. Богдан Б. Механізм дії державно-правових закономірностей. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 148-153.

15. Бойко-Бойчук Л. Метод аналогій у соціально-політичних дослідженнях. *Політичний менеджмент*. 2007. № 4. С. 74-82.

16. Бондар В.І. Аналогія як явище в системі прогностичних методів у педагогіці. *Науковий часопис НПУ імені Н.П. Драгоманова*. С. 8-16. URL: <https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/31630/Bondar.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

17. Боршош І.С. Обласна державна адміністрація у системі суб'єктів забезпечення законності та правопорядку у регіоні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 20 с.
18. Борякіна В.В. Принцип оперативності в аспекті ефективності здійснення адміністративного судочинства. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2018. Випуск 26. С. 82-84.
19. Венгер В.М. Сутність і суперечності представницької демократії: філософсько-правовий аналіз. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2012. Вип. № 1. С. 470-480.
20. Віхляєв М.Ю. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права України: автореф. дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2013. 37 с.
21. Волкова І.І. Інституційна система суб'єктів, які забезпечують захист прав дитини. *Правова позиція*. 2021. № 3 (32). С. 87-90.
22. Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання-захист прав матерів». Код ЄДРПОУ 42523464. URL: <https://opendatabot.ua/c/42523464>.
23. Громова О.Є. Роль координаційної функції в процесі управління організацією. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 7. С. 256-259.
24. Грушевський В.А. Адміністративно-правовий статус регіональних управлінь Державної фіскальної служби України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 20 с.

25. Демідова М.О. Європейські принципи належного урядування як фактор модернізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування в Україні. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Том 1. С. 138-144.

26. Денісова О.С. Роль преси у правовому інформуванні громадян України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2003. 186 с.

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

28. Деякі питання захисту осіб, у тому числі дітей, депортованих або примусово переміщених у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2023 р. № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-2023-п#Text>.

29. Дніпров О. Принципи належного урядування в сучасній системі адміністративного права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 11-118.

30. Долгополов А.М., Несін К.В. Адвокатський запит як важлива форма реалізації права адвоката на отримання інформації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 220-222.

31. Дослідження механізму реалізації прав і свобод людини та громадянина в публічному і приватному праві: кол. монографія / М.А. Баламуш, Н.В. Ільєва, О.М. Миколенко та ін.; за заг. ред.: О.В. Гаран, О.І. Миколенко. Одеса: Фенікс, 2023. 300 с.

32. Дубова К.О. Тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність (прогностичний підхід): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 -

адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2022. 224 с.

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

34. 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

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

36. Жуков С.В. Проблеми цілепокладання в системі адміністративно-правового забезпечення доброчесності суддів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 53. Том 2. С. 41-43.

37. Завальний М.В. Адміністративно-правові засади діяльності та взаємодії державних та недержавних суб'єктів правоохорони в Україні: автореф. дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 35 с.

38. Завгородній В.А. Вплив практики Європейського Суду з прав людини на правозастосовну діяльність в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 10-14.

39. Завгородній В.А. Органи державної виконавчої влади як суб'єкти виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні. *Актуальні проблеми політики*. 2013. Вип. 48. С. 148-157.

40. Заяць В.С. Види процесуального представництва у судовому адміністративному процесі. *Державне управління та місцеве самоврядування: тези X-ої Міжнародного наукового конгресу 26 березня 2010 р.* Харків: Магістр, 2010. С. 77-78.

41. Заяць В.С. Сутність процесуального представництва у судовому адміністративному процесі. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. №5 (173). С. 81-84.
42. Іваницький А. Значення практики Європейського Суду з прав людини для вдосконалення національного цивільного законодавства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 6. С. 24-28.
43. Іщук Д.О. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 324-327.
44. Казанчан А.А. Правозастосувальна діяльність органів місцевого самоврядування: питання теорії та практики: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2005. 190 с.
45. Кантор Н.Ю. Окремі аспекти використання цілепокладання як методологічного прийому дослідження адміністративного права. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. С. 225-230. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/273745/269085>
46. 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.
47. Карелін В. Щодо координації діяльності суб'єктів застосування адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 162-167.
48. Кафарський В.І. Практика Європейського суду з прав людини в контексті попередження рабства та примусової праці. *Науковий вісник*

Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2016. Випуск 39. Том 2. С. 130-133.

49. Кізь С.М. Адміністративно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2019. 20 с.

50. Коваленко Б.В. Питання класифікації принципів службового права. *Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 2. Том 2. С. 26-28.*

51. Коваленко Б.В. Принципи службового права України: дис. ...док-ра філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 225 с.

52. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.*

53. 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. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/294725>

54. Кожем'якіна Т.В., Лазарева М.І. Особливості нормативного закріплення адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського Суду з прав людини. *Правова держава. 2023. № 50. С. 19-27.*

55. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.*

56. Костюкевич С. Гарантії реалізації та захисту адміністративно-правового статусу приватної фізичної особи у публічній сфері. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2022. С. 257-261.*

57. Котенко О.А. Право як регулятор суспільних відносин: теоретичні питання ефективності: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ. 2013. 229 с.

58. 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.

59. Левенець А. Загальна характеристика процедури виконання рішень Європейського суду з прав людини в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 336-340.

60. Ленгер Я.І. Реформування правової системи як засіб підвищення її ефективності: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2007. 215 с.

61. Логоша В.В. Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури в системі державних органів: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків. 2011. 216 с.

62. 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.

63. Майоров В.В. До питання співвідношення понять «компетенція» та «повноваження» Національної поліції України. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Том 1. С. 85-89.

64. Макеєва О.М. Інформаційна функція права та її вплив на правову культуру суспільства. *Юридичний вісник*. 2015. № 3 (36). С. 47-51.
65. Маркарян, М.В. Віртуальне дипломатичне представництво: адміністративно-правовий аналіз. *Київський часопис права*. 2021. № 2. С. 18-22.
66. Марценюк Н.Г. Будова й функції серця: презентація. URL: <https://naurok.com.ua/prezentaciya-serce-yogo-budova-ta-funkci-230337.html#:~:text=Серце%20-%20це%20центральний%20орган%20кровообігу,перенесенням%20її%20до%20клітин%20тіла.>
67. Матійко М.В. Інформаційна функція цивільного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 - цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2009. 20 с.
68. Мельник А. Інформування як соціальний та психологічний феномен. URL: <https://lib.iitta.gov.ua/725836/1/Інформування%20як%20соціальний%20та%20психологічний%20феномен.pdf>
69. Мельник Л.А. Суб'єкти державної політики у сфері захисту прав дітей. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2020/34.pdf
70. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 - теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2004. 208 с.
71. Мельник Ю.П. Визначення поняття «політична відповідальність»: наукові погляди та підходи до його тлумачення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 2. С. 9-13.

72. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
73. Миколенко О.І., Миколенко О.М. Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права. *Правова держава*. 2023. № 52. С. 65-73.
74. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 484 с.
75. Міністерство юстиції України. Офіційний веб-сайт. URL: <https://minjust.gov.ua>
76. Міщук І.В. Політична відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 4(81). Частина 1. С. 24-28.
77. Муза О. Особливості реалізації принципу належного урядування у публічному адмініструванні. *Юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 83-89.
78. Муқан Б. Організаційно-правове регулювання відносин між Урядовим уповноваженим України та Європейським Судом з прав людини. *Науковий вісник*. 2016/2017. Вип. 18/19. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-1819-2017/organizaciyno-pravove-regulyuvannya-vidnosyn-mizh-uryadovym>
79. Нервова система. Всеукраїнська школа онлайн. URL: https://lms.e-school.net.ua/assets/courseware/v1/e5abcd48b15d516c5f5d995cccd666d/asset-v1:UIED+Nature-NUSH-5-6th+2022+type@asset+block/Нервова_система_людини._Конспект_114347_по_неділок_19_грудень_2022_.pdf
80. Носань Н.С., Кусяка М.О. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Економіка та суспільство*. 2021. Вип. 26. URL:

https://www.researchgate.net/publication/352377720_OCINKA_EFEKTIVNOSTI_DIALNOSTI_ORGANIV_MISCEVOGO_SAMOVRADEVANNA

81. Павлов Д.М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2004. 195 с.

82. Панасюк О. До питання про співвідношення понять «повноваження» та «компетенція» суду в кримінальному провадженні. *Публічне право*. 2013. № 4 (12). С. 282-290.

83. Панасюк О.В. Наукові погляди на класифікацію функцій адміністративної відповідальності. *Юридична наука*. 2019. № 1(91). С. 141-146.

84. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 543 с.

85. Пікулик О.І. Власюк Н.І. Основні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів державного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73). № 1. С. 93-100.

86. Плетньова О.О. Адміністративно-правові засади формування системи та правового статусу антимонопольних органів в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ. 2010. 22 с.

87. Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text>

88. Пономаренко Є.В. Реформа адміністративного права та євроінтеграційні процеси: вихідні позиції, завдання та перспективи. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 43. С. 146-150. 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=VKhnuvs_2008_43_25

89. 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-п#n12>

90. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.09.2005 р. Веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=24096

91. Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-п#Text>

92. Предместніков О.Г. Адміністративно-правові засади діяльності органів юстиції України: автореф. дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2017. 39 с.

93. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 27. Ст. 282.

94. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.

95. 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.

96. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 2022 р. № 913. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/913-2022-п#Text>

97. 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>

98. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 669. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/669-2017-п#Text>

99. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів: Закон України від 01.06.2021 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 32. Ст. 259.

100. 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>

101. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

102. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

103. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
104. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п?find=1&text=заступн#w1_1
105. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 5: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2017 р. № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/125-2017-п#Text>
106. 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>.
107. Про заходи щодо захисту прав та інтересів осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, жертв насильницьких зникнень, членів їх сімей: Указ Президента України від 11.11. 2020 р. № 495/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495/2020#Text>
108. 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>
109. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
110. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222.
111. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

112. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 51. Ст. 833.

113. Про Національну поліцію: Закон України від 02.06.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

114. 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>

115. 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

116. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1&text=готує#w1_1

117. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.

118. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15, № 16-17. Ст. 133.

119. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 72. Ст. 249.

120. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 15. Ст. 190.

121. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

122. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.

123. Про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/390-2017-п#Text>

124. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

125. Продаєвич В.О. Функції адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми держави і права*. С. 314-320. URL: <http://www.apdp.in.ua/v27/58.pdf>

126. Прокопенко О.Ю. Адміністративно правові засади діяльності органів Національної поліції України як суб'єкта забезпечення правопорядку у регіоні: автореф. дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2017. 40 с.

127. Раїмов Р.І. Діяльність суб'єктів природних монополій як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 157-159.

128. Ратушна Б.П. Правові особливості виконання рішень Європейського Суду з прав людини в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 130-133.

129. 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

130. Сабадаш І.В. Адміністративно-правовий статус судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 20 с.

131. Сайко О.Й. Адміністративно-правове регулювання розвитку та напрями удосконалення служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2012. 181 с.

132. Свідерський О.О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2017. 20 с.

133. Синкова О.М. Підзвітність в системі органів виконавчої влади: організаційно-правові проблеми: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2011. 400 с.

134. Синкова О.М. Підзвітність в системі органів виконавчої влади: організаційно-правові проблеми: автореф. дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2011. 50 с.

135. Сиротяк М.Р. Захист прав потерпілого в провадженні в справах про адміністративні правопорушення: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 204 с.

136. Стахура Б.І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір: автор. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2016. 23 с.

137. Тарахонич Т.І. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. *Держава і право*. 2010. Випуск 50. С. 12-18.

138. Федчишин С.А. Дипломатичне представництво України за кордоном в механізмі управління закордонними справами: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Харків, 2011. 190 с.

139. Фомін Ю.В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2012. 227 с.

140. Фролов Ю.М. Вищі навчальні заклади України у системі колективних суб'єктів адміністративного права: автореф. дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2014. 39 с.

141. Чубенко А. Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ. Київ. 2012. 489 с.

142. Шаповал В.М. Парламент як представницький орган. *Право України*. 2015. № 3. С. 114-134.

143. Швець В.Д. Поняття компетенції і повноважень суб'єктів землекористування. *Європейські перспективи*. 2015. № 2. С. 107-113.

144. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 –

адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеський державний університет внутрішніх справ. Харків, 2019. 21 с.

145. Шпарага Ю.І. Адміністративно-правовий статус регіонального Департаменту соціального захисту населення в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2020. 20 с.

146. Шуміло І.А. Міжнародна система захисту прав людини. Навчальний посібник. Київ: ФОП Голембовська О.О., 2018. 168 с.

147. 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.

148. 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 Ч. 3. С. 348-353. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.53>.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК 1

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. 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>
2. Кожем'якіна Т.В., Лазарева 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>
3. Кожем'якіна Т.В. Роль Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина (адміністративно-правовий аспект). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2023. № 80. Ч. 1. С. 489-494. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.74>.
4. Radchuk A., Slavinska I., Izbash K., Branowicki W., Kozhemiakina T. (2023). Principles of Law in Legal Regulation of Public Relations in Modern Conditions. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*. № 11 (2) № 403–419. DOI <https://doi.org/10.29303/ius.v11i2.1485>. **SCOPUS**.
5. 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 Ч.3. С. 348-353. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.53>.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Кожем'якіна Т.В. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ. *Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду*. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (22 лютого 2024 року): електр. збірник. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024. С. 305-308.

7. 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.

8. 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.

ДОДАТОК 2



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**

вул. Городецького, 13, м. Київ, 01001
Тел.: +380 44 278-37-23, факс: +380 44 271-17-83
E-mail: themis@minjust.gov.ua
<http://www.minjust.gov.ua>
Код ЄДРПОУ 00015622

№ _____
На № _____

Акт

**впровадження результатів дисертаційної роботи
Кожем'якіної Тетяни Вікторівна на тему
«Адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах
Європейського суду з прав людини:
теоретико-правові та праксеологічні аспекти реалізації»,
поданої на здобуття наукового ступеню доктора філософії,
у діяльності Міністерства юстиції України**

Цим актом засвідчується, що результати дисертаційної роботи Кожем'якіної Тетяни Вікторівни на тему: «Адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини: теоретико-правові та праксеологічні аспекти реалізації», що представлена на здобуття наукового ступеню доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право», були розглянуті в Секретаріаті Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини та можуть бути використані при підготовці пропозицій до вдосконалення національного законодавства, яке закріплює адміністративно-правовий статус посадових осіб органів виконавчої влади, та покращення діяльності посадових осіб, що займають політичні посади в органах виконавчої влади.

Позитивним є те, що авторкою дисертаційної роботи здійснено комплексне дослідження особливостей нормативного закріплення та реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. Сформульовано низку положень та висновків щодо удосконалення національного законодавства, правового регулювання гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

У цілому, на нашу думку, результати дисертаційного дослідження Кожем'якіної Тетяни Вікторівни є досить актуальними та за умови їхнього використання при внесенні змін до національного законодавства можуть значно вдосконалити положення щодо адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, що в свою чергу підвищить якість функціонування в Україні Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

**В. о. директора департаменту
(керівника секретаріату)
Секретаріату Уповноваженого у справах
Європейського суду з прав людини**



Ірена КОВАЛЬ

*Ірина Коваль І.О.
зобов'язана сировицею
співомістувати
персоналу*

03.03.2023



241086

ДОДАТОК 3



ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Оксана ВАСИЛЬЧЕНКО

“ 06 ” травня 2025 року

АКТ

**впровадження результатів дисертаційної роботи
аспірантки кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права Київського національного
університету імені Тараса Шевченка Кожем'якіної Тетяни Вікторівни
на тему «Адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах
Європейського суду з прав людини: теоретико-правові та
праксеологічні аспекти реалізації» у навчальний процес та наукову
діяльність Навчально-наукового інституту права Київського
національного університету імені Тараса Шевченка**

Комісія у складі голови – доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри адміністративного права та процесу Діхтієвського П.В., членів – докторки юридичних наук, професорки кафедри адміністративного права та процесу Задираки Н.Ю., доктора юридичних наук, доцента кафедри адміністративного права та процесу Пашинського В.Й. склали акт про те, що розроблені за результатами дисертаційної роботи аспірантки кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка Кожем'якіної Тетяни Вікторівни наукові висновки і пропозиції використовуються у навчальному процесі та науковій діяльності Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, зокрема, при:

- 1) викладанні навчальної дисципліни «Адміністративне право» для здобувачів освітнього ступеня «Бакалавр» з галузі знань «Право» за спеціальністю 081 «Право» денної форми навчання;
- 2) підготовці навчально-методичного комплексу навчальної дисципліни «Адміністративне право» для здобувачів освіти 2023 року вступу;
- 3) підготовці пропозицій до проекту Кодексу про адміністративні проступки (реєстраційний номер 11386 від 28.06.2024) на запит Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності від 09.07.2024.

ВИСНОВОК: Результати дисертаційної роботи аспірантки кафедри адміністративного права та процесу Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Кожем'якіної Тетяни Вікторівни на тему «Адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини: теоретико-правові та праксеологічні аспекти реалізації» вважати впровадженими в навчальний процес та наукову діяльність Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка та такими, що актуалізують питання викладені в матеріалах дисципліни кафедри адміністративного права та процесу та сприятимуть якійсній підготовці здобувачів вищої освіти в галузі знань 08 «Право» (зі спеціальності 081 «Право»).

Затверджено на засіданні кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права Київського національного
університету імені Тараса Шевченка 12 березня 2025 року.

Голова Комісії:

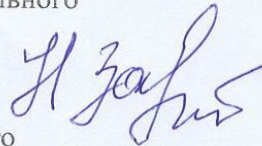
Завідувач кафедри адміністративного
права та процесу,
доктор юридичних наук, професор



Петро ДІХТІВСЬКИЙ

Члени Комісії:

Професорка кафедри адміністративного
права та процесу,
докторка юридичних наук



Наталія ЗАДИРАКА

Доцент кафедри адміністративного
права та процесу,
доктор юридичних наук



Володимир ПАШИНСЬКИЙ

ПОГОДЖЕНО

Заступник директора з
науково-педагогічної роботи
(навчальна робота), професор
кафедри теорії та історії права
та держави, доктор юридичних наук



Тарас ДІДИЧ