

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.79>

## ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄСПЛ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Кожемякіна Т.В.,

аспірантка

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Навчально-науковий інститут права

Кафедра адміністративного права та процесу

e-mail: [knu.kaf\\_adminlaw\\_process@ukr.net](mailto:knu.kaf_adminlaw_process@ukr.net)

ORCID ID: 0009-0009-7700-5380

### Кожемякіна Т.В. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ: сучасний стан та перспективи розвитку.

У статті розкриті особливості системи правових гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Встановлено, що недостатньо в національному законодавстві закріпити права і обов'язки публічного службовця, необхідно передбачити форми (правові процедури) та гарантії їх реалізації (правові гарантії). Власне тому, коли діяльність суб'єкта публічного адміністрування чи окремого публічного службовця стає неефективною, виникає питання про гарантії, що забезпечують його діяльність та сприяють реалізації його правового статусу. Доведено, що матеріальні гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ закріплюються переважно нормами національного законодавства, тоді як організаційні гарантії – нормами європейського законодавства, що яскраво підтверджується положеннями національного та європейського законодавства. Підкреслено, що держава «Україна» (в особі Уповноваженого у справах ЄСПЛ), як сторона справи, що розглядається в ЄСПЛ, має свій набір правових гарантій, які дозволяють захистити авторитет країни як демократичної, правової і соціальної держави, що вирішує всі питання виходячи із пріоритету прав і свобод людини та громадянина. Зроблено висновок, що 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. Доведено, що до гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ відносяться: 1) норми адміністративного права, які закріплюють правовий статус Уповноваженого

у справах ЄСПЛ, а саме, завдання, функції, права і обов'язки, що закріплені за цією політичної посадою; 2) принципи розгляду справи у ЄСПЛ; 3) правові інститути додаткової юридичної, соціальної чи іншої допомоги та підтримки; 4) форми процесуальної діяльності ЄСПЛ; 5) дії окремих учасників процесу. Встановлено, що жоден із національних чи європейських актів, що аналізується нами, не передбачає заходи примусу, які б застосовувались до Уповноваженого в справах ЄСПЛ як особи, що неякісно чи неефективно виконує свої посадові обов'язки. Запропоновано в національному законодавстві закріпити підстави «відповідальності» осіб, що займають політичні посади в системі органів виконавчої влади.

**Ключові слова:** Європейський суд з прав людини, Уповноважений у справах ЄСПЛ, адміністративно-правовий статус, гарантії реалізації правового статусу особи, публічний службовець, посада політичної служби.

### **Kozhemiakina T. Guarantees of implementation of the administrative and legal status of the Commissioner for ECHR cases: current state and prospects for development.**

The article reveals the features of the system of legal guarantees for the implementation of the administrative-legal status of the Commissioner for ECHR affairs. It was established that it is not enough to enshrine the rights and duties of a public servant in national legislation, it is necessary to provide forms (legal procedures) and guarantees of their implementation (legal guarantees). Precisely because of this, when the activity of a subject of public administration or an individual public servant becomes ineffective, the question arises about the guarantees that ensure its activity and contribute to the realization of its legal status. It has been proven that the material guarantees of the realization of the administrative-legal status of the Commissioner for ECHR cases are fixed mainly by the norms of national legislation, while the organizational

guarantees – by the norms of European legislation, which is clearly confirmed by the provisions of national and European legislation. It is emphasized that the state «Ukraine» (represented by the Commissioner for ECHR affairs), as a party to the case under consideration at the ECHR, has its own set of legal guarantees that allow protecting the authority of the country as a democratic, legal and social state that resolves all issues based on the priority of human and citizen rights and freedoms. It was concluded that the guarantees of the implementation of the administrative and legal status of the Commissioner for the ECHR are the means of direct implementation of the tasks, functions, rights and duties stipulated by the acts of national and European legislation, which are fixed for the position of the Commissioner for the ECHR. It has been proven that the guarantees of the implementation of the administrative and legal status of the Commissioner for the ECHR include: 1) the norms of administrative law that establish the legal status of the Commissioner for the ECHR, namely, the tasks, functions, rights and duties assigned to this political position ; 2) principles of consideration of the case at the ECtHR; 3) legal institutions of additional legal, social or other assistance and support; 4) forms of procedural activity of the ECtHR; 5) actions of individual participants in the process. It was established that none of the national or European acts analyzed by us provide for coercive measures that would be applied to the Commissioner for ECHR cases as a person who poorly or ineffectively fulfills his official duties. It is proposed to enshrine the grounds of «responsibility» of persons holding political positions in the system of executive authorities in the national legislation.

**Key words:** European Court of Human Rights, ECHR Commissioner, administrative and legal status, guarantees of realization of the legal status of a person, public servant, position of political service.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Недостатньо в національному законодавстві закріпити права і обов'язки публічного службовця, необхідно передбачити форми (правові процедури) та гарантії їх реалізації (правові гарантії). Власне тому, коли діяльність суб'єкта публічного адміністрування чи окремого публічного службовця стає неефективною, виникає питання про гарантії, що забезпечують його діяльність та сприяють реалізації його правового статусу.

Не є виключенням в цьому аспекті і Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноважений у справах ЄСПЛ), ефективність діяльності якого забезпечується не

тільки правовим статусом, а й правовими гарантіями його реалізації.

У зв'язку з цим, актуальним бачиться дослідження гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ в сучасних умовах державотворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. 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.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою написання статті є аналіз сучасного стану правових гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ.

Виклад основного матеріалу дослідження. 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 [1, с. 300]. Ці гарантії не розкривають специфіку реалізації правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а тому потребують свого визначення і класифікації гарантій, які, як вже було підкреслено вище, задають «параметри» діяльності даного публічного службовця.

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) [2, с. 29]. Наприклад, матеріальною гарантією буде визнаватись норма адміністративного права, яка закріплює права та обов'язки Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а організаційно-правовою – життя 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.) [3] 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 усіякі 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.

Поєднання матеріальних і організаційно-правових гарантій реалізації правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ забезпечує ефективність діяльності даного публічного службовця. Таким чином, можна констатувати, що матеріальні гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ закріплюються переважно нормами національного законодавства, тоді як організаційні гарантії – нормами європейського законодавства. Цей факт яскраво підтверджується положеннями національного та європейського законодавства, що яскраво буде продемонстровано в наступних положеннях нашого дослідження.

Цікаво, що будь-яке судочинство, в основі якого лежить змагальність сторін, може мати, з одного боку, набір правових гарантій, що забезпечують реалізацію суб'єктивних прав особистості, а з іншого – гарантій забезпечення публічного інтересу. З цих позицій, громадянин України, який звернувся до ЄСПЛ зі скаргою на державу «Україна», має свій набір правових гарантій, що забезпечують судовий захист його прав на міжнародному рівні, а держава «Україна» (в особі Уповноваженого у справах ЄСПЛ) – свій набір правових гарантій, які дозволяють захистити авторитет країни як демократичної, правової і соціальної держави, що вирішує всі питання виходячи із пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

Таким чином, можна зробити висновок, що 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. Втім, виникає питання про елементний склад системи гарантій реалізації адміністративно-правового статусу даного публічного службовця.

Наприклад, Д.О. Іщук запропонував поділяти гарантії реалізації адміністративно-правового статусу одного із органів державної влади за наступними критеріями [4, 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 особливого виду публічних службовців, на діяльність яких 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 публічного службовця;

- по-третє, поділ правових гарантій на «позитивні» та «негативні» вважаємо невиправданим 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» [5, 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 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, характеризуючи 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 [1, 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, завдання, функції, права і обов'язки, що закріплені за цією політичною посадою. Національне законодавство закріплює всі елементи правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ в положенні Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року [6]. 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, з іншого, не завжди в повній мірі виконують роль гарантій, адже чітко не визначають функції та обов'язки даної політичної посади.

2. Принципи розгляду справи у ЄСПЛ. Наприклад, у ст. 40 Європейської конвенції з прав людини закріплено, що слухання суду проводяться у відкритому засіданні, якщо він не вирішить інакше на підставі наявності виняткових обставин [7, ст. 40]. Регламент ЄСПЛ наголошує на тому, що ЄСПЛ проводить політику «розумної збалансованості представництва за ознакою статі (Правило 14) [8]. Дотримання цих принципів відноситься і до Уповноваженого у справах ЄСПЛ як особи, що представляє інтереси однієї із сторін справи.

3. 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 в справах ЄСПЛ, які «не компенсуються Радою Європи, здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України в установленому законодавством порядку» [6]. Також Уповноважений в 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) [8].

4. Форми процесуальної діяльності ЄСПЛ. Це може бути 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 [7, ст. 38, 39].

5. Дії окремих учасників процесу. Наприклад, Регламент ЄСПЛ передбачає, що Комісар Ради

Європи з прав людини вправі брати участь у слуханнях, а також подавати письмові зауваження у всіх справах, які розглядаються Палатою чи Великою Палатою ЄСПЛ [8].

6. Інститут перегляду судового рішення. 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 судові 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) [8]. Відповідно з проханням про перегляд рішення ЄСПЛ може звернутися і Уповноважений в справах ЄСПЛ, як представник сторони справи.

Жоден із національних чи європейських актів, що аналізується нами, не передбачає заходи примусу, які б застосовувались до Уповноваженого в справах ЄСПЛ як особи, що неякісно чи неефективно виконує свої посадові обов'язки. Проблема тут полягає в тому, що Уповноважений в справах ЄСПЛ 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.

Висновки. На підставі проведеного дослідження гарантій реалізації адміністративно-правового статусу Уповноваженого в 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

відносяться: 1) норми адміністративного права, які закріплюють правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ, а саме, завдання, функції, права і обов'язки, що закріплені за цією політичною посадою; 2) принципи розгляду справи у ЄСПЛ; 3) правові інститути додаткової юридичної, соціальної чи іншої допомоги та підтримки; 4) форми процесуальної діяльності ЄСПЛ; 5) дії окремих учасників процесу.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
2. Сиротяк М.Р. Захист прав потерпілого в провадженні в справах про адміністративні правопорушення: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец 12.00.07; Харків, 2007. 204 с.
3. Караман І.В., Козіна В.В. Європейський суд з прав людини, Європейська конвенція з прав людини та індивідуальні заяви: перше знайомство. К.: ВАІТЕ, 2015. 136 с.
4. Іщук Д.О. Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 1. С. 324–327.
5. 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.
6. 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-p#Text>.
7. Європейська конвенція з прав людини: набрала чинності для України 11.09.1997 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
8. 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](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_100?find=1&text=статі#w1_1).