

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.74>

## РОЛЬ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄСПЛ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ЗАХИСТ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Кожемякіна Т.В.,

аспірантка,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,

Навчально-науковий інститут права,

кафедра адміністративного права та процесу

ORCID: 0009-0009-7700-5380

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

**Кожемякіна Т.В. Роль Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина (адміністративно-правовий аспект).**

В статті аналізується роль та місце Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина. Встановлено, що 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. Констатовано, що поняття «система публічно-владних суб'єктів» означає злагоджену між собою роботу всіх елементів, що наповнюють таку систему. Втім, аналіз спеціальної літератури показує, що 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. Доведено, що система суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, повинна відповідати наступним критеріям: 1) повинна 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. З'ясовано, що 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. Зроблено висновок, 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. Відповідно, Уповноважений у справах ЄСПЛ відноситься до публічно-владних суб'єктів виконавчої влади, які здійснюють неюрисдикційну правозахисну діяльність.

**Ключові слова:** Уповноважений у справах ЄСПЛ, система публічно-владних суб'єктів, захист прав і свобод людини та громадянина, правозахисна діяльність, правоохоронна діяльність, правосуддя, адміністративно-правове забезпечення прав і свобод особи.

**Kozhemyakina T.V. The role of the ECHR Commissioner in the system of entities that ensure the protection of human and citizen rights and freedoms (administrative-legal aspect).**

The article analyzes the role and place of the ECHR Commissioner in the system of entities that ensure the protection of human and citizen rights and freedoms in Ukraine. It has been established that over the past

thirty years, a system of public-authority subjects has been formed in Ukraine, the main duty of which is to ensure the protection of human and citizen rights and freedoms. It was established that the term “system of public-authority entities” means the coordinated work of all elements that make up such a system. However, the analysis of special literature shows that only a few scientific sources try, firstly, to name a complete list of elements of such a system, and secondly, to characterize its interaction among themselves as elements of a single system. It has been proven that the system of entities that ensure the protection of human and citizen rights and freedoms must meet the following criteria: 1) must have a set of elements sufficient for its viability; 2) its elements interact with each other and complement each other, which gives the system integrity and stability; 3) is effective and viable if it is unfavorable to external negative and destructive manifestations. It was found that the concept of “a system of entities that ensure the protection of human and citizen rights and freedoms in Ukraine” is characterized by the following features: a) we are talking about public-authority entities that exercise their powers, firstly, as representatives of legislative, judicial and executive power, secondly, as state bodies that do not belong to any of the branches of state power; b) the term “ensuring protection” allows the subjects of such a system to include not only law enforcement and judicial bodies that directly exercise jurisdictional protection of human and citizen rights and freedoms in the country, but also subjects that perform non-jurisdictional human rights activities. It was concluded 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. Accordingly, the ECHR Commissioner refers to the public-authority subjects of the executive power that carry out non-jurisdictional human rights activities.

**Key words:** Commissioner for ECHR cases, system of public-authority subjects, protection of human and citizen rights and freedoms, human rights activities, law enforcement activities, justice, administrative and legal protection of individual rights and freedoms.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** 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 наштовхується 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. Аналіз спеціальної літератури показує, що 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 цікаво 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».

Також цікаво дослідити місце, а разом з цим, і роль Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноваженого у справах ЄСПЛ) в системі публічно-владних суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина. Ця зацікавленість викликана не тільки теоретичними, а й практичними передумовами. Якщо Уповноважений у справах ЄСПЛ є елементом більш загальної системи публічно-владних суб'єктів, які забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, то виникає декілька запитань, що потребують відповіді:

- 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 її 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.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення функціонування системи органів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини, досліджувались у працях таких вітчизняних фахівців, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, В. Настюк, С. Стеценко, М. Тищенко та ін. Водночас, слід визнати, що дослідження системи суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина, а також засад її (системи) функціонування, перебуває на початковому етапі. Це, в свою чергу, свідчить про необхідність комплексної розробки питань щодо ролі та місця Уповноваженого у справах ЄСПЛ у системі суб'єктів, що забезпечують в Україні захист прав і свобод людини та громадянина.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою написання статті є визначення ролі Уповноваженого у справах ЄСПЛ в загальній системі публічно-владних суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** 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.

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» [1]), 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 [2]). 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, СБУ);
- 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» [3], а 1 червня 2021 року – Закон «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо упорядкування окремих питань захисту викривачів» [4]. Подібні нормативно-правові акти приймаються на рівні уряду [5] та Президента України [6];

2) суб'єктів, які з метою захисту прав і свобод особи здійснюють юрисдикційну (правоохоронну) діяльність (прокуратура, СБУ, Національна поліція, НАБУ 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, НАЗК);

5) суб'єктів, що здійснюють неюрисдикційну (в основному представницьку) правозахисну діяльність (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, консульські установи, Уповноважений у справах ЄСПЛ та 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 є 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 [7], 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.

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Система суб'єктів, що забезпечують захист прав і свобод людини та громадянина, повинна відповідати наступним критеріям: 1) повинна 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.

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.

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.

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.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання-захист прав матерів». Код ЄДРПОУ 42523464. URL: <https://opendatabot.ua/c/42523464>.

2. Національна поліція: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
3. 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.
4. 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.
5. 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>.
6. 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>.
7. 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>.