

УДК 342.951:351.87

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.3.32>

УПОВНОВАЖЕНИЙ У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

Федчишин С.А.,

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0003-3096-3214*

Федчишин С.А. Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини в системі публічного адміністрування у сфері юстиції в Україні.

Наукова стаття присвячена характеристиці місця Уповноваженого у справах ЄСПЛ в системі публічного адміністрування у сфері юстиції в Україні. Наголошено, що Уповноважений у справах ЄСПЛ формально визначається як посадова особа Міністерства юстиції України, а його посада характеризується ознаками як політичних, так і адміністративних посад (зокрема, посад державних службовців). Підкреслено, що Уповноважений у справах ЄСПЛ реалізує завдання та функції у взаємодії із ЄСПЛ та Комітетом міністрів Ради Європи, а також із внутрішньодержавними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та ін. Завдання та функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ запропоновано класифікувати залежно від таких критеріїв як: зміст діяльності (представницькі, координаційно-виконавчі, інформаційні та ін.); суб'єкти, у відносинах з якими реалізуються (ті, що здійснюються у взаємодії із зарубіжними та внутрішньодержавними суб'єктами); рівень управлінської системи, на яких вони реалізуються (ті, що здійснюються на центральному та регіональному рівні) тощо. Діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ забезпечується інституційною системою у межах апарату Міністерства юстиції України та його міжрегіональних управлінь, а у відносинах із ЄСПЛ та Комітетом міністрів Ради Європи отримує сприяння Міністерства закордонних справ України через Постійне представництво України при Раді Європи. Уповноважений у справах ЄСПЛ представлений як на центральному рівні системи публічного адміністрування у сфері юстиції (Уповноважений у справах ЄСПЛ як посадова особа Міністерства юстиції України та Секретаріат Уповноваженого у справах ЄСПЛ на правах департаменту Міністерства юстиції України), так і на регіональному рівні (представники Уповноваженого у справах ЄСПЛ та регіональні відділення Секретаріату Уповноваженого у справах ЄСПЛ при відповідних міжрегіональних управліннях Міністерства юстиції України).

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, публічне адміністрування, уповноважений у справах ЄСПЛ, Європейський суд з прав людини, суд, юстиція, повноваження, права, свободи, відповідальність.

Fedchyshyn S.A. The Commissioner for the European Court of Human Rights in the system of public administration in the sphere of justice in Ukraine.

The scientific article is dedicated to characterizing the role of the Commissioner for the European Court of Human Rights (ECHR) in the public administration system in the sphere of justice in Ukraine. It is emphasized that the Commissioner for the ECHR is formally defined as an official of the Ministry of Justice of Ukraine, and the position is characterized by features of both political and administrative posts (civil service positions). It is highlighted that the Commissioner for the ECHR performs tasks and functions in interaction with the ECHR and the Committee of Ministers of the Council of Europe, as well as with domestic bodies, local government bodies, enterprises, institutions, organizations, and others. The tasks and functions of the Commissioner for the ECHR are proposed to be classified based on

several criteria, such as the content of activities (representative, coordination-executive, informational, etc.); subjects with whom relations are carried out (those performed in interaction with foreign and domestic entities); the level of the management system at which they are implemented (those performed at the central and regional levels), etc. The activities of the Commissioner for the ECHR are supported by an institutional system within the apparatus of the Ministry of Justice of Ukraine and its interregional administrations, and in relations with the ECHR and the Committee of Ministers of the Council of Europe, receive assistance from the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine through the Permanent Representation of Ukraine to the Council of Europe. The Commissioner for the ECHR is represented both at the central level of the public administration system in the sphere of justice (the Commissioner for the ECHR as an official of the Ministry of Justice of Ukraine and the Secretariat of the Commissioner for the ECHR at the department level of the Ministry of Justice of Ukraine) and at the regional level (representatives of the Commissioner for the ECHR and regional departments of the Secretariat of the Commissioner for the ECHR at the respective interregional administrations of the Ministry of Justice of Ukraine).

Key words: administrative-legal status, public administration, Commissioner for ECHR, European Court of Human Rights, court, justice, authority, rights, freedoms, responsibility.

Постановка проблеми. В умовах реформування та пошуку оптимальних підходів до розбудови вітчизняної системи публічного адміністрування у сфері юстиції важливого значення набуває аналіз як системи відповідних управлінських суб'єктів загалом, так і окремих їх видів, особливостей їх організації та правового статусу. Безпосередньо це стосується й аналізу особливостей адміністративно-правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) як посадової особи Міністерства юстиції України, на яку покладено повноваження щодо здійснення представництва України в ЄСПЛ під час розгляду справ про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, координації виконання його рішень, інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ. Актуальність такого аналізу підвищується й з однієї сторони – трансформаціями правового статусу відповідної посадової особи та змінами її назви, що свідчить про відсутність сталих підходів у цій сфері, а з іншої – триваючою в Україні реформою публічного управління на шляху адаптації до європейських стандартів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Організаційно-правові проблеми публічного адміністрування у сфері юстиції були предметом аналізу низки вітчизняних вчених-адміністративістів (О.В. Агапової, Ю.П. Битяка, Н.А. Железняк, Р.В. Ігоніна, С.В. Ківалова, Х.І. Кобацької, Т.Є. Кагановської, Т.О. Коломоєць, Н.П. Матюхіної, О.І. Мерзи, І.І. Микульця, М.М. Прийдака, С.С. Розсохи та ін.). При цьому, проблеми адміністративно-правового статусу такого особливого суб'єкта управління у сфері юстиції як Уповноважений у справах ЄСПЛ ще не отримали комплексної наукової розробки, а розглядались переважно фрагментарно на рівні окремих публікацій [7, 9 та ін.]. Це стосується як визначення особливостей та належності посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ до державних посад певного типу (політичних, адміністративних або патронатних), так і аналізу компетенції та інших складових адміністративно-правового статусу цієї посадової особи. Наведені обставини і зумовлюють завдання цієї статті, котрі полягають у визначенні місця Уповноваженого у справах ЄСПЛ в системі публічного адміністрування у сфері юстиції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування у сфері юстиції – це виконавчо-розпорядча діяльність, спрямована на зміцнення законності, організацію захисту прав і законних інтересів громадян та об'єднань, підприємств, установ і державами. Цільовим призначенням такої діяльності, її змістом є реалізація державної правової політики, забезпечення точного виконання законів, підзаконних актів усіма органами, організаціями, посадовими особами і громадянами, забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина у визначеній сфері та ін. З-поміж особливостей публічного адміністрування у сфері юстиції виділяють її підзаконний, державно-владний, організуючий та багаторівневий характер. Відповідна виконавчо-розпорядча діяльність здійснюється на таких рівнях як: а) вищий (Кабінет Міністрів України); б) центральний (Міністерство юстиції України, Координаційний центр з надання правової допомоги, державна установа «Центр пробації» та ін.); в) регіональний (міжрегіональні управління Міністерства юстиції України) [10, с. 68].

У системі публічного адміністрування у сфері юстиції Уповноважений у справах ЄСПЛ займає особливе місце, що зумовлюється системою його організаційного забезпечення, завданнями та функціями, котрі ним реалізуються, насамперед, у відносинах із такими міжнародними суб'єктами як ЄСПЛ та Комітет міністрів Ради Європи. Адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ вирізняється низкою специфічних рис. Формально-юридично Уповноважений у справах ЄСПЛ визначається як посадова особа Міністерства юстиції України, а його діяльність забезпечується Секретаріатом Уповноваженого у справах ЄСПЛ у складі центрального апарату Міністерства юстиції України з правами департаменту. У разі відсутності Уповноваженого у справах ЄСПЛ його обов'язки виконує керівник Секретаріату, крім представництва України в ЄСПЛ Міністром юстиції України згідно із законодавством. При цьому, посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ законодавством чітко не віднесена до державних посад певного типу – чи то до політичних, патронатних або адміністративних (посад державних службовців).

Завдання Уповноваженого у справах ЄСПЛ є уявленнями про напрями управлінської діяльності відповідної посадової особи та очікувані наслідки, котрі, у свою чергу, реалізуються через виконання певних функцій. Завдання та функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ як посадової особи Міністерства юстиції України зумовлюються правовим статусом цього міністерства. Законодавством України передбачено, що саме на Міністерство юстиції України покладені функції органу, відповідального за забезпечення представництва України в ЄСПЛ, координації виконання його рішень, а також інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ. Закріплюється, що відповідні завдання та функції Міністерство юстиції України здійснює в установленому порядку через Уповноваженого у справах ЄСПЛ [3].

Важливим питанням, що заслуговує на аналіз, є класифікація (від лат. «classis» – клас і «facio» – роблю) завдань та функцій Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Загалом під класифікацією прийнято розуміти розподілення об'єктів за класами (групами) відповідно до визначених ознак. Завдяки класифікації отримується нове знання про предмет дослідження (у нашому випадку – завдання та функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ), але вже більш організоване та впорядковане. Так, аналіз Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. [1], постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 02.07.2014 р. [2], «Про організаційні заходи, пов'язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини» від 29.04.2004 р. [4], «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 31.05.2006 р. [3], а також інших правових актів, які визначають статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ, дозволяє основні його завдання (а у їх межах функції) умовно класифікувати за такими критеріями:

1) *за змістом діяльності*: а) *представницькі* (вивчення фактів та обставин справи про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенції) відповідно до запитів ЄСПЛ; надання відповідей в установленому порядку на запити ЄСПЛ, надання доказів, надсилання повідомлень та додаткових письмових зауважень, а також іншої інформації у справах про порушення Конвенції; вжиття за необхідності заходів для залучення в установленому порядку представників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, юридичних радників, примирювачів, фахівців, експертів, зокрема іноземних, для здійснення представництва України в ЄСПЛ; координація роботи з підготовки пропозицій з організаційно-правових, процедурних та інших питань щодо представництва України в ЄСПЛ та ін.). З метою вирішення питання доцільності залучення юридичних радників, примирювачів, фахівців, експертів, зокрема іноземних, для забезпечення представництва України в ЄСПЛ або укладення угоди про дружнє врегулювання спору, надіслання односторонньої декларації тощо Уповноважений у справах ЄСПЛ ініціює утворення міжвідомчої робочої групи, до складу якої включаються представники відповідних державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; б) *координаційно-виконавчі* – координація виконання рішень ЄСПЛ, а також надіслання до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій запитів із пропозиціями щодо вжиття заходів для розв'язання проблем, констатованих ЄСПЛ; в) *інформаційні* – підготовка і подання Комітету міністрів Ради Європи в установленому ним порядку інформації та звітів про хід виконання рішень ЄСПЛ у справах, в яких Україна є стороною, та ін.;

2) *за суб'єктами, у відносинах з якими вони реалізуються:* а) завдання, що здійснюються у взаємодії із зарубіжними суб'єктами, – ЄСПЛ та Комітетом міністрів Ради Європи. Діяльності Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що пов'язана з роботою у ЄСПЛ, а також з інформуванням Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ, сприяє Міністерство закордонних справ України через Постійне представництво України при Раді Європи; б) завдання, які реалізуються у взаємодії із внутрішньодержавними суб'єктами, – державними органами України, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями (координація виконання рішень ЄСПЛ; надіслання до державних органів, установ, організацій пропозицій для включення до навчальних програм із вивчення Конвенції та практики ЄСПЛ; подання державним органам та органам місцевого самоврядування пропозицій щодо можливих шляхів запобігання порушенням прав людини в Україні та ін.);

3) *за рівнем управлінської системи, на яких вони реалізуються:* а) завдання, які здійснюються на центральному рівні, – безпосередньо Уповноваженим у справах ЄСПЛ та/або Секретаріатом Уповноваженого у справах ЄСПЛ у складі центрального апарату Міністерства юстиції України; б) завдання, які здійснюються на регіональному рівні – представниками Уповноваженого у справах ЄСПЛ у міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції України тощо.

Під «повноваженнями» розуміють систему прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою та місцевим самоврядуванням, їх органами та посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому [8, с. 54]. Відповідно до законодавства України Уповноважений у справах ЄСПЛ має право: 1) звертатися із запитом до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та отримувати від них необхідні матеріали та інформацію; 2) ініціювати утворення експертних та робочих груп, залучення спеціалістів, науковців та юридичних радників, примирювачів, фахівців, експертів, у тому числі іноземних, до вирішення питань, що належать до його компетенції; 3) звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій із запитом щодо надання матеріалів та інформації, необхідних для забезпечення представництва України в ЄСПЛ, координації виконання його рішень та інформування Комітету міністрів Ради Європи, а також щодо створення необхідних умов для проведення ЄСПЛ розслідування у справі про порушення Конвенції та вжиття заходів згідно його Регламенту [3, п. 6].

Привертає увагу, що Уповноважений у справах ЄСПЛ, будучи посадовою особою Міністерства юстиції України, має не лише структурний підрозділ апарату цього міністерства, який забезпечує його діяльність, а й відповідну *регіональну інституційну інфраструктуру*. Передбачається, що діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ на регіональному рівні забезпечують представники Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що працюють у складі міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції України і очолюють регіональні відділення Секретаріату Уповноваженого у справах ЄСПЛ [3]. Відповідні територіальні органи утворені у формі міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України. За сучасних підходів з урахуванням реорганізації міжрегіональних територіальних органів міністерства утворені такі міжрегіональні управління Міністерства юстиції України – Західне, Центральне, Східне, Південне [5].

Регіональне відділення Секретаріату Уповноваженого у справах ЄСПЛ утворюється при міжрегіональних управліннях Міністерства юстиції України. Завданнями регіональних відділень є: виконання доручень Уповноваженого у справах ЄСПЛ стосовно збору доказів, матеріалів та інформації у справах про порушення Україною Конвенції, справах за заявами України стосовно порушення Конвенції іншими Договірними Сторонами, а також під час розгляду справ за заявами громадян України або юридичних осіб – резидентів України проти інших Договірних Сторін, у яких Україна залучена як третя сторона; інформування населення про положення Конвенції, практику ЄСПЛ, діяльність та порядок звернення до ЄСПЛ; надання роз'яснень посадовим особам державних органів, органів місцевого самоврядування щодо застосування Конвенції та практики ЄСПЛ як джерела права. До його складу залучаються державні службовці міжрегіональних управлінь, а також на безоплатній основі можуть входити представники державних органів, зокрема місцевих державних адміністрацій, судових органів, територіальних органів прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України тощо, представники громадських організацій (за погодженням з їх керівниками).

За письмовим поданням відповідного начальника міжрегіонального управління Міністерства юстиції України наказом Міністра юстиції України за погодженням з Уповноваженим у справах ЄСПЛ представником Уповноваженого у справах ЄСПЛ визначається перший заступник (заступник) начальника міжрегіонального управління. З метою виконання доручень такий представник: а) координує роботу регіонального відділення Секретаріату Уповноваженого у справах ЄСПЛ; б) у встановлений строк відповідає на запити Уповноваженого у справах ЄСПЛ; в) надсилає до державних органів, органів місцевого самоврядування запити стосовно надання матеріалів і пояснень у справах про порушення Конвенції; г) щороку до 25 грудня інформує Уповноваженого у справах ЄСПЛ про діяльність регіонального відділення, виконання відповідних доручень та проведення публічних заходів за звітний період; г) у випадках, якщо доручення не може бути виконане у встановлений термін або існують перешкоди для виконання доручення Уповноваженого у справах ЄСПЛ, своєчасно інформує про це останнього; д) несе відповідальність за діяльність регіонального відділення перед Уповноваженим у справах ЄСПЛ [6].

Висновки. Підсумовуючи слід зазначити, що Уповноважений у справах ЄСПЛ в системі публічного адміністрування у сфері юстиції займає особливе місце, реалізуючи представницькі, координаційно-виконавчі, інформаційні та інші завдання та функції у безпосередній взаємодії із ЄСПЛ та Комітетом міністрів Ради Європи, а також внутрішньодержавними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями. Уповноважений у справах ЄСПЛ, маючи ознаки як політичних діячів (політиків), так і державних службовців, є посадовою особою Міністерства юстиції України, діяльність якого забезпечується інституційною системою у межах апарату Міністерства юстиції України та його міжрегіональних управлінь, а у відносинах із ЄСПЛ та Комітетом міністрів Ради Європи отримує сприяння Міністерства закордонних справ України через постійне представництво України при Раді Європи. Уповноважений у справах ЄСПЛ представлений як на центральному рівні системи публічного адміністрування у сфері юстиції (Уповноважений у справах ЄСПЛ як посадова особа Міністерства юстиції України та Секретаріат Уповноваженого у справах ЄСПЛ на правах департаменту Міністерства юстиції України), так і на регіональному рівні (представники Уповноваженого у справах ЄСПЛ та регіональні відділення Секретаріату Уповноваженого у справах ЄСПЛ при відповідних міжрегіональних управліннях Міністерства юстиції України).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 12. Ст. 792.
2. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 54. Ст. 1455.
3. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2006 р. № 784, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 22. Ст. 1655.
4. Про організаційні заходи, пов'язані із забезпеченням представництва України під час розгляду справ у Європейському суді з прав людини: постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 р. № 553, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 17. Ст. 1183.
5. Про реорганізацію міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.2022 р. № 912. *Офіц. вісн. України*. 2022. № 67. Ст. 4028.
6. Про затвердження Положення про представника Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональне відділення Секретаріату Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини: наказ Міністерства юстиції України від 21.01.2020 р., № 198/5. URL: <https://pzmrujust.gov.ua/images/2022/position.pdf> (дата звернення: 25.07.2024).
7. Баламуш М.А., Лазарева М.І. Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини як суб'єкт публічної служби. *Правова держава*. 2023. Вип. 49. С. 39–48.
8. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування: монографія. Київ: Г.А.М, 2009. 356 с.

9. Кожемякіна 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. Т. 1. Вип. 80. С. 489–494.
10. Матюхіна Н.П. Система публічного адміністрування у сфері юстиції. *Основи публічного адміністрування*: навч. посіб. / за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2021. С. 68–85.