

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.23>

ПРАВОВА ПРИРОДА ПОСАДИ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Герасименко Є. С.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
кафедра адміністративного права та процесу
навчально-наукового інституту права
Київський національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-5625-5622*

Герасименко Є.С. Правова природа посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

Стаття присвячена правовій природі посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини як фактору визначення його правового статусу, у тому числі порядку призначення кандидатів на цю посаду. Актуальність дослідження пов'язана, головним чином, із відображенням у законодавстві України неправильним підходом до розуміння природи посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини та визначення його правового статусу. За підсумками дослідження обгрунтовано, що посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ має бути на рівні законодавства України визначена як посада державної служби з огляду на те, що Уповноважений у справах ЄСПЛ у межах його компетенції, що встановлена положеннями законодавства, самостійно виконує владні управлінські функції, пов'язані з реалізацією вимог Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та інших нормативно-правових актів, якими Уповноважений у справах ЄСПЛ керується у його діяльності. Одночасно з цим, мають бути встановлені вимоги до кандидатів на посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ та конкурсний порядок його призначення із закріпленням за міністром юстиції можливості вибору з-поміж трьох відібраних конкурсною комісією кандидатів на посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ з урахуванням особливого характеру його владно-управлінських та представницьких функцій для подальшого подання відповідного кандидата Кабінету Міністрів України для призначення. Натомість, Уповноважений у справах ЄСПЛ за притаманною цій посаді природі, завданням та повноваженням не може визнаватись працівником патронатної служби міністра юстиції, оскільки патронатна служба не супроводжується особистим виконанням функцій держави та місцевого самоврядування працівниками патронатної служби, а радше наданням допомоги консультативно-дорадчого, інформаційно-комунікаційного та іншого характеру політичним діячам та державним службовцям, які можуть формувати патронатну службу. Так само, виключає віднесення посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ до політичних посад те, що ця посадова особа не формує державну політику у тій чи іншій сфері суспільних відносин, не є виборною посадовою особою, а її управлінський розсуд за основними напрямками її діяльності є незначним.

Ключові слова: державний службовець, патронатна служба, процедура призначення Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, статус урядового уповноваженого.

Herasymenko Ye.S. Legal nature of the position of Commissioner for the European Court Of Human Rights.

The article is devoted to the legal nature of the position of the Commissioner for the European Court of Human Rights as a factor in determining its legal status, including the procedure for appointing candidates to this position. The relevance of the study is mainly due to the incorrect approach reflected in the legislation of Ukraine to understanding the nature of the position of the Commissioner for the European Court of Human Rights and determining its legal status. The results of the study substantiate that the position of the Commissioner for the ECHR should be defined at the level of the legislation

of Ukraine as a civil service position, given that the Commissioner for the ECHR, within the limits of his competence established by the provisions of the legislation, independently performs administrative functions related to the implementation of the requirements of the Law of Ukraine “On the Execution of Decisions and Application of the Practice of the European Court of Human Rights” and other regulatory legal acts by which the Commissioner for the ECHR is guided in his activities. At the same time, requirements for candidates for the position of the Commissioner for the ECHR and the competitive procedure for his appointment should be established, with the Minister of Justice being given the opportunity to choose from among the three candidates selected by the competition commission for the position of the Commissioner for the ECHR, taking into account the special nature of his power-management and representative functions for further submission of the appropriate candidate to the Cabinet of Ministers of Ukraine for appointment. However, the Commissioner for the ECHR, due to the nature, tasks and powers inherent to this position, cannot be recognized as an employee of the patronage service of the Minister of Justice, since the patronage service is not accompanied by the personal performance of state and local government functions by employees of the patronage service, but rather by the provision of advisory, informational, communication and other assistance to political figures and civil servants who may form the patronage service. Similarly, the fact that the position of Commissioner for the ECHR is not classified as a political position excludes the fact that this official does not form state policy in a particular area of public relations, is not an elected official, and his or her managerial discretion in the main areas of his or her activity is insignificant.

Key words: commissioner for the European Court of Human Rights, civil servant, patronage service, procedure for appointing the Commissioner for the European Court of Human Rights, status of government commissioner.

Постановка проблеми. Подання пропозицій щодо забезпечення формування та реалізація державної політики за деякими її напрямками не вимагає утворення для цього окремого центрального органу виконавчої влади. Одночасно з цим оптимальним організаційним рішенням щодо забезпечення належного виконання відповідного завдання з тих чи інших причин не є доповнення відповідною функцією ті, що закріплені за державними органами або їх структурними підрозділами, які вже діють у системі органів виконавчої влади. Причинами того можуть бути, зокрема, необхідність відособлення від апаратів органів виконавчої влади групи посадових осіб, які наділяються спеціальними повноваженнями у рамках системи органів виконавчої влади та спеціальним статусом, що може включати особливу довіру до них з боку уряду та їх безпосереднє підпорядкування й підзвітність його вищому керівництву, особливості призначення та звільнення з посад, спрощений порядок виділення бюджетних коштів та інші спеціальні умови для здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю органів виконавчої влади або реалізації напряму державної політики іншого пріоритетного значення, яке має особливо важливий характер, але, з огляду на складність й характер відповідного завдання та інші його особливості, не потребує утворення окремого міністерства або його структурного підрозділу. Усталена практика публічного адміністрування показує, що за цих обставин в Україні прийнято запроваджувати посаду урядового уповноваженого у структурі Кабінету Міністрів України або міністерства з відповідним предметом відання. Суміжними інститутами відносно урядового уповноваженого можуть вважатись посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та уповноважених Президента України. Однак, тоді як правовий статус цих осіб є визначеним з достатньою повнотою, цілісного та єдиного правового підґрунтя організації та діяльності уповноважених системи органів виконавчої влади в Україні немає. Насамперед, йдеться про Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноважений у справах ЄСПЛ), належна діяльність якого значною мірою впливає на рівень дотримання прав людини та основоположних свобод в Україні та її ефективне представництво у ЄСПЛ, яке сприяє справедливому вирішенню цієї міжнародною судовою установою справ за участю України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини досліджується у все більшій кількості наукових праць, насамперед, під кутом визначення природи посади урядового уповноваженого шляхом її зіставлення з посадами державних службовців, працівників патронатної служби та політичними посадами.

Зокрема, М.А. Баламуш та М.І. Лазарева звертають увагу на те, що у жодній із запропонованих в наукових джерелах класифікаціях публічних службовців не згадується посада Уповноваженого

у справах ЄСПЛ, так само як й викладені у законодавстві України критерії поділу публічної служби на види не дають відповіді щодо її місця в системі органів виконавчої влади. Виконаний вченими аналіз положень законодавства про публічну службу показав, що цей посада цього урядового уповноваженого відноситься до політичних посад в системі органів виконавчої влади. Обумовлено це, за твердженням вчених, такими чинниками: 1) правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ не відповідає ознакам та вимогам, що притаманні і висуваються до державних службовців, осіб патронатної служби та професійної служби; 2) законодавець неодноразово прирівнював статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ зі статусом заступника Міністра юстиції України, який визнається Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» політичним службовцем в системі органів виконавчої влади [1, с. 45].

Натомість, С.А. Федчишин указав на те, що для посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ характерні ознаки як адміністративних посад (зокрема, посад державної служби), так і посад політичних. Вчений підкреслив, що діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ формально-юридично не виведена із предмету регулювання Закону України «Про державну службу». При цьому, нормативно встановлюється, що Уповноважений у справах ЄСПЛ є посадовою особою Міністерства юстиції України, в якому згідно із законодавством України політичні посади займають лише Міністр юстиції України, а також його перший заступник та заступники. У світлі цього, С.А. Федчишин пропонує сприймати Уповноваженого у справах ЄСПЛ як державного службовця. Одночасно з цим, вчений підкреслив, що вимоги до претендентів на зайняття цієї посади загалом відповідають нормативно встановленим вимогам претендентів на зайняття посад державної служби категорії «А» (громадянство України, вища юридична освіта, стаж роботи в галузі права не менш як 3 роки, володіння однією з офіційних мов Ради Європи) [2, с. 454].

З іншого боку, за справедливим зауваженням С.А. Федчишина, посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ має й ознаки, які не характерні для державних службовців, а властиві для політичних посад (політичних діячів). Серед іншого, це позаконкурсний порядок призначення на посаду, що не виключає політичне рішення. Політично мотивованим може бути і звільнення особи з посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ [2, с. 455]. Можливість у будь-який час бути звільненим (відкликаним) з посади (у ряді випадків з дотримання певної процедури) вважається ознакою політичних посад [3, с. 132-133].

У підсумку, у науковій літературі наголошується на тому, що чітке законодавче віднесення посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ до державних посад певного типу, що неодмінно потребує вироблення виважених підходів до врегулювання правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ, вирішення питань стосовно зайняття цієї посади, реалізації повноважень за посадою та звільнення з посади [2, с. 455].

Приєднуючись до вищевикладених міркувань наукового співтовариства, зазначимо, що подальший поступ до визначеності щодо правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ потребує більш повного осмислення його особливостей завдань та повноважень.

Метою статті є визначення правової природи посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

Виклад основного матеріалу. Висвітлюючи основні завдання та контури правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ як основоположного чинника визначення вимог до кандидатів на цю посаду, насамперед, звернемось до Положення про Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 84. Цей нормативно-правовий документ покладає на Уповноваженого у справах ЄСПЛ, насамперед, здійснення представництва України в ЄСПЛ, координацію підготовки матеріалів для розгляду справ та виконання його рішень, співпраця з цією метою з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, а також координацію виконання рішень ЄСПЛ у справах, в яких Україна є стороною (п. 4 Положення про Уповноваженого у справах ЄСПЛ) [4]. Для виконання цих завдань Уповноважений у справах ЄСПЛ правовою основою його діяльності наділений широким обсягом повноважень публічно-владного характеру, реалізація яких прямо або опосередковано породжує юридичні обов'язки у адресатів рішень та дій Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Зокрема, ця посадова особа:

– надсилає до Державної казначейської служби України (протягом 1 місяця від дня відкриття виконавчого провадження) постанову про відкриття виконавчого провадження та деякі інші документи, яка протягом 10 днів від дня надходження цих документів здійснює списання на

вказаний стягувачем банківський рахунок (ч. 4 ст. 8 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»);

– повідомляє органам, які є відповідальними за виконання передбачених у рішенні ЄСПЛ додаткових заходів індивідуального характеру, про зміст, порядок і строки виконання цих заходів, а також звертається до цих органів із запитом про інформацію про перебіг і наслідки виконання додаткових заходів індивідуального характеру (п. «б» ч. 1 ст. 11, ч. 3 ст. 11 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини») [5].

Таким чином, очевидним є те, що Уповноважений у справах ЄСПЛ у межах його компетенції, що встановлена положеннями законодавства, самостійно виконує владні управлінські функції, пов'язані з реалізацією вимог Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та інших нормативно-правових актів, якими Уповноважений у справах ЄСПЛ керується у його діяльності. Не може ця посадова особа бути й працівником патронатної служби міністра юстиції, оскільки патронатна служба не супроводжується особистим виконанням функцій держави та місцевого самоврядування працівниками патронатної служби, а радше наданням допомоги консультативно-дорадчого, інформаційно-комунікаційного та іншого характеру політичним діячам та державним службовцям, які можуть формувати патронатну службу. Уповноважений у справах ЄСПЛ не формує державну політику у тій чи іншій сфері суспільних відносин, а його управлінський розсуд за основними напрямками його діяльності є незначним, що виключає віднесення цієї посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ за її природою до політичних посад.

Натомість, природа, завдання та повноваження Уповноваженого у справах ЄСПЛ вказують на їх близькість до тих, що притаманні державній службі. Так, за змістом ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо забезпечення реалізації державної політики, виконання законів та інших нормативно-правових актів. Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу»). Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу (ч. 1 ст. 21 Закону України «Про державну службу») [6].

Однак, за змістом п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 31 травня 2006 р. № 84 Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Міністра юстиції. За умовами оплати праці, матеріально-побутового та іншого забезпечення Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини прирівнюється до посади Урядового уповноваженого. Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304, яка визначає розміри посадових окладів посадових осіб, керівників, керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» встановлений місячний посадовий оклад урядового уповноваженого на рівні 14 000 гривень [7]. Таким чином, незважаючи на функціональне призначення та характер повноважень Уповноваженого у справах ЄСПЛ, на нього не поширюється законодавство про державну службу, одним з проявів чого є позаконкурсний порядок призначення на цю посаду.

Принагідно зауважимо, що критичне ставлення у науковій та експертній спільноті висловлюється й до виключення зі сфери дії законодавства про державну службу Уповноваженого із захисту державної мови, який наділений ще більш широким колом повноважень, які включають ті, які мають юрисдикційний характер та реалізація яких супроводжується втручанням у конституційні права та свободи громадян. Як зауважило з цього приводу Головне юридичне управління апарату Верховної Ради України, Уповноважений із захисту державної мови є посадовою особою, статус якої визначається Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Порядок його призначення на посаду та звільнення з посади, а також повноваження свідчать про тісну взаємодію з органами виконавчої влади, інші повноваження пов'язані з притягненням до відповідальності за порушення вимог закону різноманітних суб'єктів. При цьому, однак, уповноважений не є державним службовцем та закон не відносить зазначену посадову

особу (існування якої не передбачено Конституцією України) до жодної з гілок влади. Відтак, правовий статус цієї посадової особи в системі органів влади України з огляду на принцип поділу влади є незрозумілим [8].

Висновки і пропозиції. Осмисливши вищевикладене у контексті відшукування місця Уповноваженого у справах ЄСПЛ у класифікаційній моделі посад публічних службовців, маємо підстави констатувати, що посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ має бути на рівні законодавства України визначена як посада державної служби з огляду на те, що Уповноважений у справах ЄСПЛ у межах його компетенції, що встановлена положеннями законодавства, самостійно виконує владні управлінські функції, пов'язані з реалізацією вимог Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та інших нормативно-правових актів, якими Уповноважений у справах ЄСПЛ керується у його діяльності. Одночасно з цим, мають бути встановлені вимоги до кандидатів на посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ та конкурсний порядок його призначення із закріпленням за міністром юстиції можливості вибору з-поміж трьох відібраних конкурсною комісією кандидатів на посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ з урахуванням особливого характеру його владно-управлінських та представницьких функцій для подальшого подання відповідного кандидата Кабінету Міністрів України для призначення. Натомість, Уповноважений у справах ЄСПЛ за притаманною цій посаді природі, завданням та повноваженням не може визнаватись працівником патронатної служби міністра юстиції, оскільки патронатна служба не супроводжується особистим виконанням функцій держави та місцевого самоврядування працівниками патронатної служби, а радше наданням допомоги консультативно-дорадчого, інформаційно-комунікаційного та іншого характеру політичним діячам та державним службовцям, які можуть формувати патронатну службу. Так само, виключає віднесення посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ до політичних посад те, що ця посадова особа не формує державну політику у тій чи іншій сфері суспільних відносин, не є виборною посадовою особою, а її управлінський розсуд за основними напрямками її діяльності є незначним

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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. DOI: 10.18524/2411-2054.2023.49.276020.
2. Федчишин С.А. Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини: деякі особливості посади у світлі реформування законодавства України про публічну службу. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 451–455. DOI: 10.24144/2788-6018.2024.04.74.
3. Битяк Ю.П., Матюхіна Н.П., Федчишин С.А. Публічна служба / за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.
4. Положення про Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 84. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-%D0%BF#Text>.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. Дата оновлення: 2 грудня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15/conv#o81>.
6. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Дата оновлення: 30 червня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/conv#n938>.
7. Розміри посадових окладів посадових осіб, керівників, керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»: додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 304. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/304-2016-%D0%BF#Text>.
8. Зауваження Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України від 26 лютого 2019 року до проекту Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 № 5670-д. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61994&pf35401=477708>.