

УДК 342.951:351.87

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.74>

УПОВНОВАЖЕНИЙ У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ: ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПОСАДИ У СВІТЛІ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ

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: деякі особливості посади у світлі реформування законодавства України про публічну службу.

Стаття присвячена аналізу окремих особливостей посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в умовах реформування законодавства України про публічну службу. Зазначається, що необхідною умовою ефективної організації та функціонування публічної служби в Україні є диференціація державних посад на політичні, адміністративні, судові та патронатні, а також чітке розмежування їх правового статусу. Підкреслюється, що посада Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у чинному законодавстві України чітко не віднесена до державних посад певного типу. Водночас, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що посаді Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини одночасно властиві ознаки як політичних, так і адміністративних посад (зокрема, посад державної служби). Підкреслюється, що відповідна невизначеність може негативно вплинути на ефективність публічної служби та розбудову інституційної системи, яка забезпечує представництво України в Європейському суді з прав людини під час розгляду справ про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, координацію виконання його рішень, а також інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень Європейського суду з прав людини. У зв'язку з цим зроблено висновок про доцільність чіткого законодавчого віднесення посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини до державних посад певного типу, що неодмінно потребує вироблення виважених підходів до врегулювання правового статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, вирішення питань щодо зайняття цієї посади, реалізації по-

вноважень за посадою та звільнення з посади тощо, що, у свою чергу, вимагає внесення змін до законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, публічне адміністрування, уповноважений у справах ЄСПЛ, Європейський суд з прав людини, суд, права, свободи, посади, публічна служба, державна служба.

Fedchyshyn S.A. The Authorized Person in the affairs with the European Court of Human Rights: some features of the position in the light of reformation of ukrainian legislation on public service.

this article is dedicated to the analysis of certain features of the position of the Authorized Person in the Affairs with European Court of Human Rights in the context of the reformation of Ukrainian legislation on public service. It is noted that a necessary condition for the effective organization and execution of public service in Ukraine is the proper differentiation of state positions into political, administrative, judicial, and patronage, as well as a clear distinction of their legal status. It is emphasized that the position of the Authorized Person in the Affairs with European Court of Human Rights in the current legislation of Ukraine is not clearly classified as a state position of a certain type. At the same time, the analysis conducted allows for the assertion that the position of the Authorized Person in the Affairs with European Court of Human Rights simultaneously has features of both political and administrative positions (in particular, positions of the civil service). It is emphasized that such ambiguity can negatively affect the effectiveness of the public service and the development of the institutional system that ensures the representation of Ukraine in the European Court of Human Rights during the

consideration of cases concerning violations of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, coordinates the implementation of its decisions, and informs the Committee of Ministers of the Council of Europe about the progress in implementing the decisions of the European Court of Human Rights. In this regard, a conclusion is made about the necessity of clearly classifying the position of the Authorized Person in the Affairs with European Court of Human Rights as a state position of a certain type, which undoubtedly requires developing balanced approaches to regulating the legal status of the Authorized Person in the Affairs with European Court of Human Rights, resolving issues related to the appointment to this position, exercising the powers of the position, and dismissal from the position, etc., which, in turn, necessitates amendments to the laws of Ukraine «On Civil Service» dated 10.12.2015 and «On the Execution of Decisions and Application of the Practice of the European Court of Human Rights» dated 23.02.2006.

Key words: administrative-legal status, public administration, authorized person in the affairs with ECHR, European Court of Human Rights, court, rights, freedoms, positions, civil service, public service.

Постановка проблеми. В умовах реформування публічного управління в Україні на шляху адаптації до європейських стандартів важливого значення набуває вдосконалення організації та правового забезпечення публічної служби. Це стосується як системи публічної служби загалом, так і її окремих видів, у тому числі таких питань як організація та управління окремими видами публічної служби, вимоги до претендентів та процедури вступу на служби, її проходження та припинення, правовий статус службового персоналу тощо. У зв'язку із наведеним актуального значення набуває науковий аналіз особливостей окремих посад публічної служби, визначення їх належності до державних посад певного типу та вироблення виважених підходів до правового статусу. Безпосередньо це стосується й такої посади як Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, що є невід'ємною складовою вітчизняної інституційної системи виконання рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) в Україні.

Стан опрацювання проблеми. Проблеми публічної служби були предметом досліджень низки вітчизняних вчених-адміністративістів, зокрема В.Б. Авер'янова, Т.С. Аніщенко, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, Т.Є. Кагановської, С.В. Ківалова, Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова, П.І. Крайнього, Л.М. Корнута, Н.П. Матюхіної, Н.С. Панової, О.С. Проне-

вича, Н.В. Янюк та ін. У свою чергу, проблеми правового статусу такого особливого публічного службовця як Уповноважений у справах ЄСПЛ розглядалися фрагментарно та переважно у контексті більш загальної проблематики. Лише окремі наукові публікації є спеціально присвяченими відповідній проблемі (М.А. Баламуша, М.І. Лазаревої, І.Г. Сурай та ін.). Враховуючи, з однієї сторони, важливість розбудови ефективної інституційної системи виконання рішень ЄСПЛ в Україні, а з іншої – сучасний етап модернізації публічної служби, дослідження правового статусу Уповноваженого у справах ЄСПЛ та його місця у системі публічної служби набуває актуального значення. Ці обставини і зумовлюють **мету** цієї наукової статті, що полягає у аналізі особливостей посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ та визначенні її належності до державних посад певного типу в умовах реформування законодавства України про публічну службу.

Виклад основного матеріалу. Аналіз законодавства України свідчить про поступову реалізацію положень Концепції адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р., згідно якої державні посади поділяються залежно від змісту та характеру діяльності, способу обіймання посади та надання повноважень на три групи: а) політичні; б) адміністративні; в) патронатні [5]. Зокрема, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. до політичних посад відносить посади членів Уряду України [3, ст. 6]. Крім того, до політичних віднесено також посади першого заступника міністра і заступників міністра (ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. [4]). Розмежуванню політичних, адміністративних та патронатних посад сприяло прийняття Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. У ньому визначено категорії посад державної служби («А», «Б», «В») та виокремлено такого суб'єкта управління як керівник державної служби в державному органі, врегульовано основи правового статусу патронатних службовців. До посад патронатної служби віднесено посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, посади патронатних служб в інших державних органах [2, ст. 92].

Стосовно наукових джерел, то можна констатувати, що більшість вчених загалом розділяють

підхід, закладений Концепцією адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р., часто розвиваючи його та пропонуючи певні авторські модифікації. Так, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова з-поміж державних посад виокремлюють політичні, адміністративні, судові та патронатні [12, с. 67–70]. На думку І.Б. Коліушко, до основних типів посад у державних органах доцільно віднести політичні, службові (або чиновницькі) та суддівські посади. При цьому, вчений наголошує, що від державних службовців слід відмежувати патронатних [11, с. 302–308]. Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна та С.А. Федчишин доходять висновку, що Закон України «Про державну службу» та інші акти законодавства України у сфері публічної служби дозволяють класифікувати посади в органах державної влади залежно від особливостей їх правового статусу, основного призначення, змісту та характеру діяльності, способу обіймання посади та звільнення з неї на такі як: а) політичні посади; б) адміністративні посади (поділяються на посади державної служби та інші посади, які є адміністративними, проте формально-юридично не відносяться до посад державних службовців); в) судові; г) патронатні посади; г) посади працівників, які виконують функції з обслуговування [9, с. 69].

Провівши короткий огляд нормативних та наукових підходів до класифікації державних посад, зауважимо, що посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ на рівні законів України чітко не віднесене до жодного типу державних посад. Більше того, посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ у законах України навіть не згадується, у тому числі у профільному для сфери законі – Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. [1]. Посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ утворена урядовим правовим актом. У кінці 90-х рр. ХХ ст. Кабінетом Міністрів України встановлювалось, що представництво Кабінету Міністрів України в Європейській Комісії з прав людини та ЄСПЛ покладається на посадову особу під назвою Уповноважений у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини (постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.1998 р.). Надалі назва посади змінювалася: від Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ (постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2006 р.) до Уповноваженого у справах ЄСПЛ, що існує і сьогодні (постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 р.).

Відповідно до чинного законодавства України Уповноважений у справах ЄСПЛ визначається як посадова особою 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 (далі – ЄКПЛ), координації виконання його рішень, а також інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ. Його діяльність забезпечує Секретаріат Уповноваженого у справах ЄСПЛ, який утворюється у складі центрального апарату Міністерства юстиції України з правами департаменту [6, п.п. 1, 7]. Своєю чергою, проведений аналіз свідчить, що для посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ характерні ознаки як адміністративних посад (зокрема, посад державної служби), так і посад політичних.

Насамперед, привертає увагу, що діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ формально-юридично не виведена із предмету регулювання Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., про що свідчить аналіз чинної редакції ст. 3 «Сфера дії цього Закону». У ч. 3 ст. 3 Закону «Про державну службу» закріплено перелік із більше ніж 20 суб'єктів, на яких дія цього Закону не поширюється, але Уповноважений у справах ЄСПЛ у цьому переліку не значиться [2]. При цьому, принагідно зауважимо, що 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.

На користь сприйняття Уповноваженого у справах ЄСПЛ як державного службовця свідчать також такі ознаки: а) завдання та функції Уповноваженого у справах ЄСПЛ, котрі хоч і реалізуються у відносинах із таким особливими іноземними суб'єктами як ЄСПЛ та Комітет міністрів Ради Європи, однак характеризуються більшою мірою як адміністративні. З-поміж завдань Уповноваженого у справах ЄСПЛ відсутні такі як вироблення (формування) державної політики у певній сфері тощо. Основними його завданнями є: здійснення представництва України в ЄСПЛ під час розгляду справ про порушення нею ЄКПЛ, справ за заявами України щодо порушення ЄКПЛ іншими Договірними Сторонами, а також як третьої сторони під час розгляду справ за заявами громадян України або юридичних осіб - резидентів України проти інших Договірних Сторін; координація роботи, пов'язаної з підготовкою матеріалів для розгляду справ у ЄСПЛ та виконанням його рішень, співпраця з цією метою з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями; підготовка і внесення на розгляд ЄСПЛ необхідних матеріалів, участь у слуханні справ, які ним розглядаються; організація роботи із створення необхідних умов для проведення ЄСПЛ розслідування у справі про порушення ЄКПЛ та вжиття заходів згідно Регламенту ЄСПЛ;

здійснення координації виконання рішень ЄСПЛ у справах, в яких Україна є стороною; інформування Комітету міністрів Ради Європи в установленому ним порядку про стан виконання Україною рішень ЄСПЛ у справах, в яких Україна є стороною; б) вимоги до претендентів на зайняття посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ 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 три роки, володіння однією з офіційних мов Ради Європи) [6].

Своєю чергою, констатуємо, що посада Уповноваженого у справах ЄСПЛ має й ознаки, котрі не характерні для державних службовців, а властиві для політичних посад (політичних діячів). По-перше, це позаконкурсний порядок призначення на посаду, що не виключає політичне рішення. Політично мотивованим може бути і звільнення особи з посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Уповноважений у справах ЄСПЛ призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра юстиції України. Слідом, діяльність Уповноваженого у справах ЄСПЛ не забезпечується гарантією стабільності (незалежності від змін політичного керівництва державних органів), що є базовою засадою державної служби. Отже, зміна Міністра юстиції України може стати підставою зміни і Уповноваженого у справах ЄСПЛ. Можливість у будь-який час бути звільненим (відкликаним) з посади (у ряді випадків з дотримання певної процедури) вважається ознакою політичних посад [8, с. 132-133]. У науці неодноразово наголошувалось на те, що при змістовній ідентифікації посади як політичної не може мати вирішального значення така ознака як формальне віднесення (або не віднесення) посади до політичних законодавством. Науковці виробили «критерій політичності державної посади», «в основу якого покладено не тільки її правове регулювання як такої, а міру чутливості ... до політичних кадрових змін і причетності до прийняття політичних рішень» [14].

По-друге, Закон України «Про державну службу» не відносить посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ до посад державної служби певної категорії (зокрема, не згадує її серед посад державної служби категорій «А» та «Б»). Закон не дає вичерпного переліку конкретних посад вищого корпусу державної служби (категорії «А»), зазначаючи, що до нього належать також посади «керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, та їх заступників». Однак, Уповноважений у справах ЄСПЛ не є керівником державної служби, а відповідні управлінські функції у Міністерстві юстиції Укра-

їни виконує державний секретар Міністерства юстиції України. Не поширюються на Уповноваженого у справах ЄСПЛ й інші правила, що визначаються законодавством щодо проходження державної служби (як-то присвоєння рангів державних службовців, оцінювання службової діяльності та ін.).

Варто наголосити й на тому, що деякі вчені (зокрема, М.А. Баламуш та М.І. Лазарева) безпосередньо пропонують віднести посаду Уповноваженого у справах ЄСПЛ до політичних посад – нормативно врегулювати, що «Уповноважений у справах ЄСПЛ є особою, що займає політичну посаду в Міністерстві юстиції...». Як аргументи науковці наводяться такі чинники: а) правовий статус Уповноваженого у справах ЄСПЛ не відповідає ознакам та вимогам, що притаманні і висуваються до державних службовців, осіб патронатної служби та професійної служби; б) 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 (зокрема, посада Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ прирівнювалась до посади заступника міністра, а статус посади Уповноваженого у справах ЄСПЛ свого часу характеризувався як заступник Міністра юстиції України) [7, с. 40, 42, 45].

Принагідно можна згадати і про те, що у літературі виокремлювались також посади, що умовно займають проміжне місце між посадами суто політичними та посадами адміністративними (зокрема, посадами державної служби). Наприклад, В.Я. Малиновський розрізняє не лише посади «політичних діячів», а й посади «політичних виконавців». «Політичними діячами (політиками)» вважає посадових осіб, які обрані безпосередньо народом або виборними органами, виробляють державну політику у визначеній сфері державної діяльності та забезпечують її реалізацію (Прем'єр-міністр України та інші члени Уряду України, Голова Ради Міністрів АРК та ін.). «Політичними виконавцями» ж є посадові особи, які призначаються виборними органами чи виборними посадовими особами і є безпосередніми провідниками державної політики як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях (керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, голови місцевих державних адміністрацій та ін.) [13, с. 87]. Н.Р. Нижник та О.Д. Крупчан наголошують, що якщо розглядати посади віднесені до вищих посад державних службовців, то їх правовий статус, порядок призначення на посади і звільнення з них, значення для виконання завдань і функцій держави, настан-

ня відповідальності та деякі інші риси свідчать про їх певне політичне забарвлення. Для позначення такого виду посад пропонується термін «політичних чиновників» [10, с. 70]. Слідом, як бачимо, загалом можливим є виділення окремих адміністративних посад (посад державної служби), які порівняно з іншими вирізняються більшим рівнем політизації.

Висновки. В умовах європеїзації публічного управління в Україні, важливого значення набуває вдосконалення організації та правового забезпечення публічної служби. При цьому, необхідною умовою ефективної організації та здійснення публічно-службової діяльності є диференціація державних посад на політичні, адміністративні, судові та патронатні, а також чітке розмежування їх правового статусу. Безпосередньо це стосується й такої посади як Уповноважений у справах ЄСПЛ, котра відповідно до чинного законодавства України чітко не віднесена до державних посад певного типу. Своєю чергою, змістовний аналіз особливостей цієї посади дозволяє стверджувати, що їй властиві ознаки як політичних, так і адміністративних посад. Така невизначеність може негативно вплинути на ефективність функціонування публічної служби в Україні та розбудову інституційної системи, яка забезпечує представництво України в ЄСПЛ, координацію виконання рішень ЄСПЛ та інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень ЄСПЛ. У зв'язку з цим доцільним є 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, що, у свою чергу, вимагає, по-перше, внесення змін до законів України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р., по-друге, належної підзаконної нормативної деталізації.

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. *Офіційний вісник України*. 2006. № 12. Ст. 792.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 20. Ст. 619.
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2011. № 27. Ст. 1123.
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
6. 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. *Офіційний вісник України*. 2006. № 22. Ст. 1655.
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. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.
9. Битяк Ю.П., Матюхіна Н.П., Федчишин С.А. Публічна служба: посіб. для підгот. до іспиту / за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.
10. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні: монографія / за ред. Н.Р. Нижник, О.Д. Крупчан. Київ: Ін Юре, 2002. 95 с.
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
12. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підруч. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.
13. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк: Вежа, 2000. 558 с.
14. Токовенко В.В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України: автореф. ... д-ра наук. з держ. упр. Київ, 2004. 36 с.