

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.50.280265>

УДК 342.9

Т. В. Кожемякіна, аспірантка

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Навчально-науковий інститут права

Кафедра адміністративного права та процесу

e-mail: knu.kaf_adminlaw_process@ukr.net

ORCID ID: 0009-0009-7700-5380

М. І. Лазарева, ст. викладач, адвокат

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова

Кафедра адміністративного та господарського права

Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

e-mail: Lazarieva.mariana@onu.edu.ua

ORCID ID: 0000-0001-8826-477X

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті визначено місце посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в системі посад органів виконавчої влади, розкрито його адміністративно-правовий статус та охарактеризовані елементи його статусу. З'ясовано, що правове регулювання статусу службовців, які займають політичні посади в системі органів виконавчої влади, має багато недоліків: 1) відсутність конкурсного відбору при обранні особи на політичну посаду негативно позначається на якості і ефективності кадрів; 2) відсутні ефективні механізми контролю діяльності таких службовців, як з боку вищестоящих суб'єктів управління, так й з боку громадськості; 3) відсутня юридична відповідальність таких посадовців за неефективну, непрофесійну і, навіть, незаконну діяльність; 4) відсутнє загальне визначення політичної служби, політичних службовців та класифікації публічних посад в органах виконавчої влади; 5) діяльність таких службовців регламентується підзаконними актами, які мають суттєві прогалини і недоліки в частині закріплення їх адміністративно-правового статусу. Доведено, що посада Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини є політичною посадою у системі органів виконавчої влади, що обов'язково слід відобразити в положеннях національного законодавства. На підставі сучасних підходів до визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини включає наступні структурні елементи: 1) мету створення і функціонування; 2) завдання; 3) предмет відання; 4) повноваження; 5) функції. Доведено, що в науковій літературі спостерігається певний дисбаланс в дослідженнях правового статусу публічних службовців: а) поряд з детальним аналізом адміністративно-правового статусу публічних службовців, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади, існує фрагментарний (негрунтовний) аналіз статусу публічних службовців, які займають в цій системі політичні посади; б) на фоні ґрунтового аналізу конституційно-правового статусу політичних службовців відсутній узагальнений аналіз правового статусу всіх без виключення політичних службовців. Визнано, що вивчення адміністративно-правового статусу політичних службов-

ців, до яких відноситься й Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, є сьогодні перспективним напрямом досліджень національної юридичної науки.

Ключові слова: Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, публічна служба, політична служба, служба в органах виконавчої влади на політичних посадах, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної служби, компетенція, повноваження.

Постановка проблеми. В національному законодавстві існує два підходи до регулювання правового статусу службовців виконавчої влади: 1) встановлення загальних вимог до осіб, які претендують чи займають адміністративні посади в органах виконавчої влади, та закріплення повноважень за адміністративними посадами в системі органів виконавчої влади; 2) визначення політичних посад в системі органів виконавчої влади, які не завжди супроводжуються спеціальними вимогами до осіб, що претендують на такі посади. Перший підхід має безліч переваг:

- дозволяє на конкурсній основі відібрати фахових людей до складу органів виконавчої влади;
- за діяльністю таких службовців здійснюється суворий внутрішній (з боку вищестоящих суб'єктів) та зовнішній контроль (наприклад, з боку громадськості);
- неефективна, непрофесійна і, нарешті, незаконна діяльність таких службовців тягне за собою один із видів юридичної відповідальності (дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну чи кримінальну);
- основні вимоги до правового статусу таких службовців закріплені в Законі України «Про державну службу» [1], тобто є єдиний нормативно-правовий акт, який дає визначення державної служби, державного службовця, посади державної служби тощо.

Стосовно другого підходу щодо регулювання правового статусу службовців виконавчої влади в національному законодавстві, можна висловити лише зауваження:

- відсутність конкурсного відбору при обранні особи на політичну посаду негативно позначається на якості і ефективності діяльності, в цілому, системи органів виконавчої влади (не завжди на такі посади приходять фахові люди);
- відсутні (реально функціонуючі та ефективні) механізми контролю діяльності таких службовців, як з боку вищестоящих суб'єктів управління, так й з боку громадськості;
- неефективна, непрофесійна і, нарешті, незаконна діяльність таких службовців, як показує життя, тягне за собою лише політичну відповідальність у вигляді відправлення у відставку;
- основні вимоги до правового статусу політичних службовців закріплені не в законах, а в окремих підзаконних актах, які за своїм змістом не розкривають всю специфіку адміністративно-правового статусу таких осіб. До того ж, національне законодавство не містить визначення політичної служби, політичного службовця та не пропонує класифікацію політичних посад в органах виконавчої влади.

Власне в таких умовах функціонує сьогодні Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини (далі – Уповноважений), адміністративно-пра-

вовий статус якого чітко не визначений в національному законодавстві, адже Положення про Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини від 31 травня 2006 р. [2], по-перше, чітко не відповідає на питання про вид публічної служби, яку дана особа проходить, по-друге, до купи змішує компетенцію, завдання, функції та права публічного службовця, що свідчить про повне ігнорування загальних підходів до адміністративно-правового статусу суб'єкта публічного права.

В таких умовах особливої актуальності для розвитку науки адміністративного права та національного законодавства набуває питання уточнення адміністративно-правового статусу Уповноваженого.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проходження публічної служби в органах виконавчої влади розглядають в своїх працях М. А. Баламуш, О. М. Бандурка, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, В. С. Ніколайчук, Н. І. Стахова та багато інших вітчизняних науковців. Втім, представлені в науковій літературі дослідження зводяться до вивчення і розкриття наступних напрямів: а) детальний аналіз адміністративно-правового статусу публічних службовців, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади та фрагментарний (негрунтовний) аналіз статусу публічних службовців, які займають в цій системі політичні посади; б) детальний аналіз конституційно-правового статусу народних депутатів та депутатів місцевих рад, які є політичними службовцями, та відсутність узагальненого аналізу правового статусу всіх без виключення політичних службовців, до яких відносяться й політичні службовці органів виконавчої влади. Отже, інститут публічної служби в частині визначення адміністративно-правового статусу політичних службовців, до яких відноситься і Уповноважений, потребує подальшого розвитку та вдосконалення.

Мета статті. Метою даної публікації є, по-перше, визначення місця посади Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини в системі посад органів виконавчої влади, по-друге, характеристика структурних елементів його статусу з огляду на положення національного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Посада Уповноваженого відноситься до політичних посад виконавчої влади. Цей факт підтверджується наступними аргументами:

а) в нормативно-правових актах не закріплено, що посада Уповноваженого є політичною посадою в Уряді, втім, тривалий час цю посаду або прирівнювали до посади заступника, або відкрито називали заступником Міністра юстиції України [3; 4]. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» відносить як міністра, так і його заступників до політичних посад в органах виконавчої влади [5, ст. 9]. Остання редакція Положення про Уповноваженого від 31 травня 2006 р. [2] прирівнює дану посадову особу до «урядового уповноваженого». Власне цей факт викликає сумніви і застереження при визначенні місця посади Уповноваженого в системі посад Уряду та інших органів виконавчої влади. Ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [6], ні Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [5] не згадують про існування такої посади як «Урядовий уповноважений», а, тому, виникає чимало питань до правових підстав виділення такої посади та її функціонування;

б) на політичні посади призначаються, як правило, політики, особливо, коли це стосується таких посад як народний депутат, депутат місцевої ради, Президент України, Прем'єр-міністр України та міністри. За цим же критерієм призначається більшість урядових уповноважених (наприклад, Урядовий уповноважений з питань гендерної політики [7] та Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю [8]), адже вони допомагають Уряду в реалізації єдиної державної політики у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя та у сфері додержання в Україні прав і законних інтересів осіб з обмеженими фізичними можливостями. Втім, на окремі політичні посади призначаються фахівці в певній сфері знань, які можуть якісно та гідно представляти державу чи окремий державний орган в інших установах чи інстанціях. До таких посад відноситься і посада Уповноваженого. Особа, яка займає дану посаду, не реалізує єдину політику держави в конкретній сфері суспільних відносин, а здійснює представництво України в Європейському суді з прав людини;

в) національне законодавство передбачає особливий порядок (дуже часто конституційно-правовий порядок) призначення на політичні посади, наприклад, через вибори чи за іншою складною процедурою. Через те, що система органів виконавчої влади формується та функціонує із дотриманням принципів оперативності і економічності, то процедура призначення особи на посаду Уповноваженого не є складною – за поданням Міністра юстиції України особу на цю посаду призначає та звільняє з неї Кабінет Міністрів України;

г) до кандидатів на політичні посади, як правило, висуваються загальні вимоги стосовно їх дієздатності та фаховості. Зокрема, особи, що претендують на посаду Уповноваженого, повинні мати: 1) статус громадянина України; 2) вищу юридичну освіту; 3) не менше трьох років стажу в галузі права; 4) знання та навички щодо володіння однією з офіційних мов Ради Європи. Якщо перша вимога є загальною для всіх публічних службовців, то всі інші пов'язані із професією юриста та вимагають знань у галузі права. Єдине, що бентежить, це низькі вимоги до стажу в галузі права. Вважаємо, що стаж в галузі права повинен бути у особи не менше п'яти років. Це повинна бути не тільки молода (виходячи із вимог до кандидата), а й досвідчена особа, яка має достатній практичний досвід в галузі права.

Отже, посада Уповноваженого є політичною посадою у системі органів виконавчої влади, що обов'язково слід враховувати при характеристиці особливостей його адміністративно-правового статусу.

Особливість сучасних підходів до визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування полягає в тому, що він розкривається через характеристику іншого поняття «компетенція» [9, с. 66-69]. Традиційно адміністративно-правовий статус фізичних осіб розкривається через визначення їх адміністративних прав і обов'язків. Подібний підхід довгий час намагалися використовувати і до визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування, що збіднювало теорію адміністративного права та стримувало розвиток адміністративного процесуального законодавства, де мірилом законності чи незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень виступали не тільки його повноваження, а й цілі, завдання

та функції. Таким чином, визначення елементів компетенції суб'єктів публічного адміністрування, по-перше, є орієнтиром для визначення елементів їх адміністративно-правового статусу, по-друге, мірилом для визначення елементів адміністративно-правового статусу Уповноваженого.

Власне, керуючись сучасними уявленнями про компетенцію суб'єктів публічного адміністрування, спробуємо визначити та охарактеризувати елементи адміністративно-правового статусу Уповноваженого.

Першим елементом адміністративно-правового статусу Уповноваженого є мета створення і функціонування даної посади. Мова йде про соціальне призначення суб'єкта публічного адміністрування, його значення і роль в суспільстві та в діяльності органів виконавчої влади. Метою створення і функціонування Уповноваженого є *«виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»* в Україні [2]. В нашій країні існували і сьогодні існують суттєві проблеми із виконанням рішень національних судів, тому і не дивує, що на певному етапі державотворення в Україні виникли проблеми із реалізацією рішень ЄСПЛ. Це негативно позначалося на авторитеті держави у світі та в Європейському Союзі, а, тому, для вирішення цієї проблеми були залучені всі гілки державної влади. Участь Уряду України у вирішенні цієї проблеми проявилася в тому, що при Міністерстві юстиції України була створена спеціальна посада, яка повинна була забезпечити координацію діяльності ЄСПЛ та національних органів публічної влади.

Другим елементом адміністративно-правового статусу Уповноваженого є завдання, які спрямовані на досягненні поставленої перед суб'єктом публічного адміністрування мети. Наприклад, пункт 4 Положення про Уповноваженого передбачає сім завдань: 1) здійснення представництва України в ЄСПЛ; 2) координація роботи для розгляду справ щодо України у ЄСПЛ; 3) підготовка матеріалів і участь при розгляді справ ЄСПЛ; 4) інформування Комітету Міністрів Ради Європи про хід виконання нашою країною рішень ЄСПЛ; 5) розробка пропозицій щодо усунення в Україні недоліків системного характеру, які були встановлені ЄСПЛ; 6) створення необхідних умов для проведення ЄСПЛ розслідування про порушення Україною Конвенції [10]; 7) звітування перед особами, які проводять перевірку дотримання Конвенції [2].

Третій елемент адміністративно-правового статусу Уповноваженого це предмет відання, тобто, коло питань, які компетентний вирішувати суб'єкт публічного адміністрування. Пункт 5 Положення про Уповноваженого передбачає шістнадцять питань, які компетентна вирішувати ця посадова особа. Основними із них є наступні: відповідає в установленому порядку на запити ЄСПЛ, надає докази тощо; надсилає до організацій запити стосовно надання матеріалів чи інформації про порушення Україною положень Конвенції; виступає доповідачем під час розгляду в ЄСПЛ справ щодо порушення Україною Конвенції; подає Міністерству юстиції України пропозиції щодо поліпшення методики проведення експертизи проектів нормативних та індивідуальних актів на відповідність Конвенції та ін. [2].

Четвертим елементом адміністративно-правового статусу Уповноваженого є повноваження, так звані, «права-обов'язки» суб'єкта публічного адміністрування. Цей елемент адміністративно-правового статусу, на нашу думку, представле-

політичних службовців, до яких відноситься і Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, є сьогодні перспективним напрямом досліджень національної юридичної науки.

Список використаної літератури

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 784. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-p#Text>.
3. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо статусу Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 2022 р. № 913. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/913-2022-p#Text>.
4. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 669. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/669-2017-p#Text>.
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
7. Про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/390-2017-p#Text>.
8. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю та внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 5: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2017 р. № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/125-2017-p#Text>.
9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
10. Європейська конвенція з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

References

1. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny vid 10.12.2015. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2016. № 4. St. 43. [in Ukrainian].
2. Pro zakhody shchodo realizatsiyi Zakonu Ukrayiny «Pro vykonannya rishen' ta zastosuvannya praktyky Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny»: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 31 travnya 2006. № 784. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-p#Text>. [in Ukrainian].
3. Pro vnesennya zmin do deyakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrayiny shchodo statusu Uповnovazhenoho u spravakh Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 16 serpnya 2022. № 913. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/913-2022-p#Text>. [in Ukrainian].
4. Pro vnesennya zmin do deyakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrayiny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 30 serpnya 2017. № 669. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/669-2017-p#Text>. [in Ukrainian].
5. Pro tsentral'ni orhany vykonavchoyi vlady: Zakon Ukrayiny vid 17.03.2011. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2011. № 38. St. 385. [in Ukrainian].
6. Pro Kabinet Ministriv Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 27.02.2014. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2014. № 13. St. 222. [in Ukrainian].
7. Pro Uryadovoho upovnovazhenoho z pytan' hendernoyi polityky: Postanova Kabinetu

tions. It has been proven that in the scientific literature there is a certain imbalance in research on the legal status of public servants: a) along with a detailed analysis of the administrative and legal status of public servants who hold administrative positions in executive bodies, there is a fragmentary (unsound) analysis of the status of public servants who hold political positions in this system; b) against the background of a thorough analysis of the constitutional and legal status of political officials, there is no generalized analysis of the legal status of all without excluding political officials. It is recognized that the study of the administrative-legal status of political officials, which includes the Commissioner for the European Court of Human Rights, is today a promising direction of research in national legal science.

Keywords: Commissioner for cases of the European Court of Human Rights, public service, political service, service in the bodies of executive power in political positions, administrative and legal status of subjects of public service, competence, powers.